



Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

A política africana do Brasil nos governos de Lula (2003-10) e no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-14).

Autora: Anna Ripa di Meana

Orientadora: Raquel de Caria Patrício

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais

Lisboa
2016

VALORIZAMOS PESSOAS

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

A política africana do Brasil nos governos de Lula (2003-10) e no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-14).

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa como pré-requisito para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais

Autora: Anna Ripa di Meana

Orientadora: Raquel de Caria Patrício

Lisboa 2016

A todos aqueles que nunca deixaram de acreditar em mim.

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, à orientadora desta Dissertação, a Professora Raquel de Cária Patrício. Sou grata pela ajuda constante, pela orientação e dedicação atentas no desenvolvimento deste trabalho e também pelas aulas extremamente incentivadoras, na descoberta de novos interesses e desafios.

Agradeço ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, e, em especial, a todos os docentes deste curso pelo apoio e disponibilidade que sempre me foi dado quando precisei.

Sou grata a todos os amigos que nunca pararam de acreditar em mim e que sempre me deram a maior força, apesar da distancia que nos separava. Obrigada Marti F., Michi, Carlottina, Kas, Andressino, Giac, Marti O. e Hugo. Sou grata também às pessoas que nesses anos tornaram Lisboa a minha nova casa e família: Ritinha, Britta, Lais e Gabi, obrigada!

Minha gratidão vai especialmente para duas pessoas que, com paciência e carinho, me ajudaram na realização desse trabalho: Neca e Diogo.

Gostaria, enfim, de dedicar esta Dissertação aos meus pais: Lidia e Francesco que me permitiram viver esta experiencia incrível em Lisboa e que, apesar das dificuldades e desafios, sempre estiveram do meu lado, me apoiando e incentivando a melhorar. Sem vocês hoje eu não seria esta pessoa. Obrigada! Grazie!

Resumo

Esta Dissertação busca analisar a política externa brasileira para África dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-10) e do primeiro governo da sua sucessora, Dilma Rousseff (2011-14), assentes nos pressupostos da política externa independente da década de 1960. A pesquisa visa entender as razões e os interesses que basearam a retomada da política africana do Brasil por parte de Lula no quadro mais abrangente de um modelo de inserção internacional denominado Estado logístico. Esta política foi mantida pela sua sucessora Rousseff durante o primeiro mandato, dentro porém dos limites possíveis de uma conjuntura de geral declínio da política externa brasileira. Para tal estudo, propõe-se uma articulação entre a abordagem paradigmática de Amado Cervo e um enquadramento histórico e evolutivo da relação entre Brasil e África a partir dos anos 1960, com a política externa independente, até o Estado logístico do presidente Lula. Partindo desta articulação teórico-conceitual, este trabalho aponta como as diferenças entre os governos de Lula e Rousseff devem-se especialmente ao contexto e à conjuntura internacional em que estão inseridos, condicionando a aproximação ou o afastamento do continente africano.

Palavras chave: África – política externa independente – Teoria Paradigmática – Terceiro Mundo – Lula – Estado logístico – Rousseff.

Abstract

The present study analyses the Brazilian foreign policy towards Africa during Luiz Inácio Lula da Silva's administrations (2003-10) and the first Dilma Rousseff's mandate (2011-2014). These administrations were both embedded in the 1960's independent foreign policy concepts. The study aims to explore the reasons and objectives that motivated the resumption of Brazil's African policy during Lula's administrations, in a more vast structure of international insertion called logistic State. Rousseff kept this political approach during her first administration as much as possible, despite the general downturn of Brazil's foreign policy. For this study, we try to relate Amado Cervo's paradigmatic approach to the relations between Brazil and Africa since the 1960's, with the Brazilian independent foreign policy, till Lula's logistic State. In this theoretical and conceptual framework, we aim to point out how the differences between Lula and Rousseff are closely related to the international dimension, influencing the relations with the African continent.

Keywords: Africa – Brazilian independent foreign policy – Paradigmatic Theory – Third World – Lula – logistic State – Rousseff.

Sumário

0. Introdução e nota metodológica	1
1. Teoria Paradigmática de Amado Cervo	11
1.1. Estado liberal-conservador	12
1.2. Estado desenvolvimentista	15
1.3. Estado neoliberal	31
1.4. Estado logístico	36
2. Política africana do Brasil	45
2.1. Da Política Externa Independente (1961) ao golpe militar (1964)	45
2.1.1. Política externa independente – pressupostos ideológicos e geopolíticos	45
2.1.2. Criação da política africana	49
2.2. Regime militar (1964-85): alternância entre a baixa e alta intensidade do interesse na política africana	55
2.3. A retomada da política africana com a redemocratização (1985) e sua intensificação com Fernando Henrique Cardoso	69
3. Política africana do Brasil entre Lula e Dilma	86
3.1. Lula no poder	86
3.1.1. Diretrizes gerais da política externa de Lula	90
3.1.2. Reaproximação à África	96
3.2. Dilma – o declínio	113
3.2.1. Mesma política, menos entusiasmo	113
3.2.2. Enfraquecimento dos laços com a África	125

Conclusão	141
------------------	------------

Bibliografia	144
---------------------	------------

Listas

Lista de tabelas

Tabela 1. Participação das exportações brasileiras para a África no total (em %)	p. 68
Tabela 2. Participação nas exportações/importações brasileiras, 1980-85 (em %)	p. 68
Tabela 3. Intercâmbio comercial do Brasil para África (excluído Oriente Medio), 1995-2002 (em US\$ bilhões)	p. 84
Tabela 4. Evolução PIB e Balança comercial do Brasil (2001-11)	p. 87
Tabela 5. Visitas do presidente Lula ao continente africano (2003-10)	p. 99
Tabela 6. Visitas do chanceler Celso Amorim ao continente africano (2003-10)	p. 100
Tabela 7. Principais projetos brasileiros na África	pp.105-6
Tabela 8. Mapeamento e perfil do IDE brasileiro na África	p. 132
Tabela 9. Cooperação brasileira para África no primeiro mandato de Dilma	pp.135-6

Lista de gráficos

Gráfico 1. Áreas de atuação do Brasil em arranjos de cooperação Sul-Sul (2003-10)	p. 95
Gráfico 2. Execução ABC por destino, 2009–10 (em US\$)	p. 96
Gráfico 3. Evolução do comércio Brasil-África (2003-12)	p. 108
Gráfico 4. Composições das importações e exportações Brasil-África (2003-09)	p. 109
Gráfico 5. Viagens internacionais Lula-Dilma (2003-14)	p. 118
Gráfico 6. Rede diplomática brasileira no mundo	p. 119
Gráfico 7. Vagas ofertadas no Instituto Rio Branco	p. 120
Gráfico 8. Execução financeira e atividades da ABC entre 2004-14	p. 121
Gráfico 9. Variação do PIB (em %)	p. 123

Gráfico 10. Desembolsos para exportação (pré e pós-embarque) entre 2007 e 2014	p. 127
Gráfico 11. Intercâmbio Brasil-África (2002-14)	p. 129
Gráfico 12. Principais origens das importações brasileiras da África, 2013-14	p. 130
Gráfico 13. Direção das exportações brasileiras para a África, 2013-14	p. 131
Gráfico 14. África por segmento de cooperação (2000-14)	p. 134
Gráfico 15. Aportes financeiros da ABC investidos na África (2000-14)	p. 138

Lista de mapas

Mapa 1. Empresas brasileiras na África (2010)	p. 111
--	--------

Lista de abreviaturas e siglas

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre-Comércio Sul-Americana
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
APEX-BRASIL	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BM	Banco Mundial
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNLA	Frente Nacional de Libertação de Angola
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBAS	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IDE	Investimentos Diretos no Exterior
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MPLA	Movimento Popular para a Libertação de Angola
MRE	Ministério das Relações Exteriores

Lista de abreviaturas (continuação)

NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONUMOZ	Operação das Nações Unidas em Moçambique
OPA	Operação Pan-Americana
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
TI	Tecnologia da Informação
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UNAVEM	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

0. Introdução e nota metodológica¹

A presente Dissertação de Mestrado busca compreender a evolução da política africana do Brasil desde o seu início, na década de 1960, com Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-64), até o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-14), destacando as rupturas e continuidades entre os últimos dois presidentes brasileiros, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-10) e Dilma Rousseff. O texto visa ser uma contribuição ao debate sobre a política africana inserida no âmbito maior da política externa brasileira.

Com efeito, as origens da política africana do Brasil podem ser traçadas no início da década de 1960, no período das Presidências de Quadros e Goulart, em virtude dos interesses terceiro-mundistas da Política Externa Independente. De fato, em 1961 o presidente Quadros, fazendo uma análise da política externa brasileira e do esforço do país em enfrentar o subdesenvolvimento, referiu que,

quanto à África, podemos dizer que representa hoje uma nova dimensão da política brasileira. Estamos ligados àquele continente pelas nossas raízes étnicas e culturais e partilhamos do seu desejo de forjar para si mesmo uma posição independente no mundo de hoje. [...] Nosso país deveria tornar-se o elo, a ponte entre a África e o Ocidente – desde que estamos tão intimamente ligados a ambos os povos².

Cabe, portanto, apontar as diretrizes gerais que guiaram a política externa independente do Brasil na década de 1960, ou seja: a) a contribuição à preservação da paz; b) o fortalecimento dos princípios de autodeterminação dos povos e de não intervenção; c) a ampliação do mercado externo brasileiro e das relações comerciais com todos os países, inclusive os socialistas; d) apoio à emancipação dos territórios não autônomos³. No contexto da aplicação desta política externa independente em relação aos blocos político-militares da Guerra Fria, o próprio Quadros afirma, em 1961, que o Brasil condena qualquer modalidade de colonialismo ou imperialismo⁴.

Tendo por base estas quatro diretrizes, torna-se interessante avaliar em que medida foi possível para o Brasil passar a valorizar a sua relação com o continente africano dentro de uma política externa anticolonialista, transformando a África numa das prioridades da política

¹ Esta Dissertação está redigida e formatada metodologicamente de acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas, NBR 6023.

² QUADROS, 1961b, p. 154.

³ DANTAS, 2011, p. 10.

⁴ QUADROS, 1961a, p. 129.

externa brasileira. Se de prioridade a África passaria muitas vezes a segundo ou terceiro plano, a verdade é que Lula reativa com vigor a política africana, reinventando a política externa independente no quadro mais abrangente de um modelo de inserção internacional muito próprio, criado para o Brasil do século XXI, o Estado logístico⁵. A sua sucessora Dilma Rousseff viria a mantê-la no primeiro mandato, dentro dos limites possíveis no quadro de declínio da política externa brasileira⁶.

Neste contexto, esta Dissertação pretende avaliar o alcance da política africana do Brasil desenvolvida por Lula e Dilma dentro do quadro mais abrangente do modelo de inserção internacional do Estado logístico. Põe-se, portanto, a seguinte premissa:

Como se desenvolveu e se caracterizou, e com que resultados, a política africana do Brasil para África nos governos de Lula (2003-10) e no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-14)?

A pertinência e atualidade desta premissa deriva das relações desenvolvidas ao longo do tempo entre o Brasil e a África, mesmo que com altos e baixos. Relações estas que encerram uma importância fundamental para a construção do Brasil contemporâneo, quer pelas afinidades culturais, quer pelos interesses econômicos.

Com a tomada de posse de governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em meados da década de 1990, mas sobretudo com o governo Lula, voltou-se a valorizar de forma mais incisiva o continente africano e a incrementar-se a presença brasileira no mesmo, através de investimentos e das empresas brasileiras, sobretudo as construtoras Odebrecht, Corrêa Camargo e Vale do Rio Doce, e especialmente através do financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)⁷.

A África, não obstante a instabilidade econômica e os persistentes efeitos da crise financeira, é vista como uma terra de oportunidades e como um destino emergente para muitos investidores e agentes de desenvolvimento, uma vez que procuram mercados de elevado fator de crescimento. A atualidade da política africana do Brasil se tornou evidente no período de governança de Lula pelo enfoque conferido a este âmbito da política externa brasileira e

⁵ CERVO, 2008.

⁶ CERVO; LESSA, 2014.

⁷ GAIO, 2014.

manteve-se, de maneira menos intensa, no primeiro mandato da presidente Rouseff, seguindo a tendência de declínio da política externa brasileira⁸.

Este estudo deseja, nesse sentido, tornar-se um instrumento de análise no âmbito das Relações Internacionais portuguesas e brasileiras. Pretende, assim, contribuir para o desenvolvimento da Academia Portuguesa relativamente ao estudo da política externa brasileira e, em particular, àquela voltada para a África porque, como foi possível constatar, há poucos estudos sobre esta temática em Portugal. Do ponto de vista brasileiro, os estudos são significativos, podendo-se salientar as obras de vários autores, com destaque para Sombra Saraiva⁹. O estudioso aponta a África como parceira comercial e política do Brasil no Atlântico Sul e visa compreender os interesses econômicos e estratégicos e as relações internacionais que ligam as duas regiões no início do século XXI. Ainda do ponto de vista brasileiro, não se pode esquecer a Dissertação da Mestre Gabrieli Gaio¹⁰, realizada no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP), que analisa as relações entre o governo angolano e as construtoras brasileiras mais importantes que atuam em Angola. É ainda importante ressaltar a tese de doutoramento que a mesma Mestre vem agora desenvolvendo, também no ISCSP, sobre as relações entre o governo angolano e a Odebrecht e as relações entre o governo moçambicano e a Vale do Rio Doce. Enfim, não se pode omitir a importância que a África em geral, como continente, cultura, relevância geoestratégica e laços históricos, representa para Portugal e, mais especificamente, para o ISCSP, antiga Escola de Estudos Ultramarinos, pioneira em Portugal nas pesquisas sobre o continente e os povos africanos.

Revelou-se útil à realização deste estudo, também, levar em consideração alguns momentos do período desenvolvimentista do Brasil no século passado, não apenas com o empenho para a criação de uma política externa independente a qual originaria a política africana durante os governos Quadros e Goulart, mas até mesmo após o golpe militar de 1964, ao menos no que se refere à África.

Durante o período militar (1964-85), não obstante a política africana tenha sido redefinida, ganhando maior ênfase a dimensão geopolítica do Atlântico Sul, sobreviveu a noção de projeto nacional de desenvolvimento e de busca de autonomia nacional. Assim, juntamente ao florescimento da política externa brasileira no início da década de 1970 – no marco da

⁸ CERVO; LESSA, 2014.

⁹ SARAIVA, 2010, 2012.

¹⁰ GAIO, 2014.

“diplomacia da prosperidade” da administração de Costa e Silva (1967-69) e da “diplomacia do interesse nacional” do governo Médici (1969-74) – o período caracterizou-se pela luta e conquista da independência pelas colônias portuguesas na África. Uma das mais importantes iniciativas bem sucedidas do Brasil foi o reconhecimento brasileiro da independência de Angola, em 1975, logo após a sua proclamação. Este reconhecimento “precoce” ocorreu durante o governo do presidente Geisel (1974-79) o qual se tinha afastado, desde o início, do colonialismo português que dominava ainda em Angola, Moçambique, Cabo Verde e Guiné-Bissau¹¹.

Mas o interesse brasileiro na África não se limitou às colônias portuguesas que iam, uma após a outra, declarando a independência. Tampouco limitou-se o interesse brasileiro na África a esse período. Apesar da menor ou maior intensidade com a qual foi desenvolvida a política africana nas diferentes administrações dos presidentes militares, podem ser destacados dois dados exemplificativos do desdobramento dessa relação entre as duas regiões. Primeiro, o substancial incremento das exportações brasileiras para a África, que passou de 1,7% na época de Castelo Branco (1964-67) e Costa e Silva (1967-69) a um patamar de 6,7% no último governo militar, o de Figueiredo (1979-85). Segundo, o aumento das relações diplomáticas e das embaixadas brasileiras no continente africano (de 12 embaixadas no início dos anos 1970, o Brasil passava a ter 21 em meados de 1980)¹².

As relações Brasil-África após a redemocratização em 1985 foram encaradas como menos relevantes em razão dos novos propósitos governamentais da política externa brasileira, focados nos processos de regionalização. Contudo, o Brasil teve um papel ativo no desenvolvimento de relações amistosas com os países africanos através de projetos de cooperação para o desenvolvimento e da criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) a partir do final da década de 1980. Nesse sentido, e querendo valorizar as identidades culturais lusófonas, parece ter havido uma escolha em focalizar a política africana do Brasil na região da África austral, particularmente com os países africanos de língua oficial portuguesa, com os quais o Brasil mantinha laços culturais mais próximos¹³. Isso incentivaria a ida das primeiras empresas brasileiras à África.

O Brasil da década de 1990 aderiu às medidas e reformas acordadas pelo Consenso de Washington no seu caminho liberalizante, apesar de não ter havido uma verdadeira ruptura

¹¹ GASPARI, 2004, p. 137.

¹² LECHINI, 2008, p. 61.

¹³ RIBEIRO, 2008, p. 41.

com o paradigma desenvolvimentista¹⁴. Pelo contrário, a partir dos anos 1990, os paradigmas desenvolvimentistas, neoliberal e logístico acabariam coabitando e integrando a inserção internacional do Brasil, com exceção do período de governo de Fernando Collor de Mello (1990-92), quando o país se viu submergido na era neoliberal de forma acrítica. Sendo assim, no governo de FHC (1994-2002) ensaiava-se o Estado logístico que seria operacionalizado no governo Lula. A diminuição da participação do Estado na economia, elemento estratégico do projeto político implementado no período, acabaria relegando a África ao restrito investimento privado, especialmente no setor da construção civil. Contudo, o pragmatismo na esfera comercial continuou a nortear as ações de relevo na África, com destaque para alguns países que permaneciam alianças importantes, como Angola e Nigéria, exportadores de óleo bruto¹⁵.

Foi com o governo Lula (2003-10) e seu Estado logístico que houve a retomada da política africana no marco da cooperação Sul-Sul com resultados expressivos, em particular dos pontos de vista comercial e dos investimentos brasileiros. O Brasil passou a desenvolver numerosos projetos de investimento no continente africano, a maioria nos países da África austral, postos em prática através das suas maiores empresas: a Petrobras, as empreiteiras Camargo Corrêa, Odebrecht e Andrade Gutierrez, além da atuação do Vale do Rio Doce, especialmente em Moçambique¹⁶.

Essa retomada da política africana do Brasil coincide com a projeção internacional do Brasil, e com a presença do país entre as economias emergentes. O governo Lula, ciente das possibilidades de investimentos por parte do setor privado em países africanos, colheu a oportunidade de reforçar os laços com o continente e, simultaneamente, reforçar a internacionalização da economia brasileira, contando com o apoio financeiro do Banco do Brasil e do BNDES.

É suficiente ressaltar, em primeiro lugar, como o comércio entre o Brasil e a África aumentou de 6,1 milhões de dólares em 2003 para 28,5 milhões de dólares em 2013¹⁷. Em segundo lugar, a retomada da política africana do Brasil por Lula, e a sua manutenção pelo governo de Rousseff, é também associada aos interesses brasileiros no Atlântico Sul com a descoberta das

¹⁴ CERVO, 2002, p. 7.

¹⁵ MENDONÇA JÚNIOR; FARIA, 2015, pp. 8-9.

¹⁶ SANCHES LIRA, 2013.

¹⁷ MDIC, 2016a.

reservas do pré-sal, que levaram o Brasil a desejar desenvolver esquemas de cooperação com os países da margem ocidental da África¹⁸.

Entretanto, a abordagem da presidente Dilma em relação à política africana do Brasil foi diferente da do governo anterior. A presidente acabou optando por priorizar os interesses econômicos brasileiros no continente africano, colocando, dessa maneira, em ainda maior evidência a aspiração do Brasil em penetrar nos mercados em crescimento do continente. Seguindo este rumo, por um lado, e de maneira similar ao governo Lula, tomou uma série de medidas institucionais para promover o engajamento das empresas brasileiras na África mas, diferentemente do seu antecessor, cortou significativamente os fundos da cooperação Sul-Sul que Lula tinha levado ao auge¹⁹. Afinal, as dificuldades econômicas que começaram a se fazer sentir a partir de seu governo levaram-na a ter de efetuar cortes em grande parte das atividades externas do Brasil. Cervo e Lessa²⁰ a este respeito falam de “declínio” da política externa brasileira durante a era Dilma. A política africana não seria exceção, se bem que não tenha deixado de figurar como prioridade na agenda política e econômica de Dilma. Ou seja, a perda de intensidade da política africana brasileira acompanha, pois, a perda de intensidade geral da política externa brasileira no período.

Frente ao exposto, esta Dissertação de Mestrado tem por objetivo central compreender como evoluiu e se caracterizou a política africana do Brasil nos dois governos de Lula e no primeiro mandato de Dilma Rousseff, de modo que possam ser avaliados e comparados os respectivos resultados alcançados no quadro da política externa brasileira, quer ao nível da sua projeção, quer ao nível econômico.

A partir deste objetivo central, esta Dissertação visa alcançar alguns objetivos secundários:

1. Analisar as razões e interesses que levariam Quadros e Goulart a estruturar a política africana do Brasil no marco da política externa independente. Necessário se torna, por conseguinte, analisar esta política no âmbito mais abrangente da política externa brasileira no quadro do período desenvolvimentista;
2. Compreendidas as bases teóricas da política externa brasileira, da política externa independente e da política africana do Brasil, em ordem decrescente de inclusividade,

¹⁸ PATRÍCIO, 2012.

¹⁹ STOLTE, 2014, p. 17.

²⁰ CERVO; LESSA, 2014.

assim como as razões e os interesses que terão conduzido Quadros à estruturação desta última, faz-se mister examinar os fatores externos e internos que levaram à alternância da continuidade ou interrupção da aplicação da política africana após o golpe militar de 1964. A situação cíclica perdurará até à chegada ao poder de Lula, em 2003;

3. Investigar, assim, as relações entre o Brasil e a África ao longo desses anos para compreender mais claramente como foi-se transformando a política africana no contexto da Guerra Fria, no sentido de se averiguar se tais transformações afetaram, como, por que e em que medida, as relações entre o Brasil e a África;
4. Analisar as razões e os interesses que estiveram na base da retomada da política africana do Brasil por parte do governo Lula, inserido no Estado logístico. Este é um modo de inserção internacional que, fazendo uma síntese entre o paradigma desenvolvimentista e aquele neoliberal, criaria um modelo próprio do Brasil²¹;
5. Para chegar, enfim, à conclusão do estudo, que consiste na análise da menor ênfase que Dilma Rousseff conferiu à política africana do Brasil e as razões que a isso levaram.

Este conjunto de objetivos origina uma hipótese central e cinco hipóteses derivadas, expostas a seguir:

Hipótese Central: A menor ênfase que Dilma Rousseff conferiu à política africana do Brasil em comparação com o seu predecessor Lula resultou da conjuntura econômica menos favorável que o Brasil enfrentava, reforçada pelas dificuldades políticas e sociais com as quais Rousseff teve de lidar durante o seu primeiro mandato. Essas dificuldades geraram diferentes prioridades políticas, originando o declínio da política externa brasileira, acompanhado pelo declínio da política africana do país.

Hipóteses Derivadas:

1. Jânio Quadros estruturou a política africana do Brasil não por um interesse específico na África mas em virtude dos interesses terceiro-mundistas da política externa independente da década de 1960;

²¹ CERVO, 2003, 2008, 2013.

2. O início do regime militar no Brasil em 1964 e a consequente suspensão da deriva esquerdista originaram a suspensão da política externa independente;
3. A retomada da política africana do Brasil por parte de Lula desde 2003 deveu-se, em primeiro lugar, à relevância dos interesses econômicos brasileiros. Em segundo lugar, deveu-se à vontade política de projeção internacional do Brasil. Em terceiro lugar – e também no governo Dilma – associa-se aos interesses brasileiros no Atlântico Sul, com a descoberta das reservas do pré-sal, que levaram o Brasil a desejar desenvolver esquemas de cooperação com os países da margem Ocidental da África;
4. A retomada ativa da política africana do Brasil por Lula teve resultados expressivos, em particular do ponto de vista comercial e dos investimentos brasileiros, bem como da projeção das empresas brasileiras em vários países africanos;
5. A inflexão da política externa durante o primeiro mandato de Dilma foi consequência da conjuntura internacional do momento. Isso afetaria negativamente também a política externa para a África ao ponto de falar-se de declínio.

Esta Dissertação não se vale de uma teoria de Relações Internacionais com um elevado nível de abstração, mas antes naquilo que a Academia designa *middle range theory*. O modelo paradigmático²² da política externa brasileira desenvolvido por Amado Cervo constitui a base teórica deste estudo. Este modelo é caracterizado por quatro paradigmas que representam a periodização das relações internacionais e da inserção internacional do Brasil adotada pela Academia de Brasília. Estes quatro são: o liberal-conservador (do fim do século XIX até 1930/fim da Segunda Guerra Mundial), o desenvolvimentista (entre 1945 e 1982), o neoliberal (entre 1982 e o início do século XXI) e o logístico (a partir do início do século XXI, entrando em declínio com Dilma Rousseff). Estes últimos três “coabitam, embora com prevalências diferenciadas e descompassadas, e integram o modelo brasileiro de inserção internacional de 1990 aos nossos dias”²³.

²² O conceito de “paradigma” é do filósofo da ciência contemporânea Thomas Kuhn, porém, para Amado Cervo, “um paradigma, em ciências sociais e humanas, equivale a uma explanação compreensiva do real [...]. O paradigma também desempenha a superior função de organizar a matéria objeto de observação [...], dar inteligibilidade ao objeto, iluminá-lo através de conceitos, dar compreensão orgânica ao complexo mundo da vida humana. Em função dessa versatilidade e flexibilidade, não deve o leitor exigir de um paradigma o encaixe de todas as variáveis, dependentes, independentes ou intervenientes, na explicação de um tema de estudo” (cf. CERVO, 2003, pp. 6-7).

²³ CERVO, 2008, p. 67.

A Teoria Paradigmática de Cervo embasa conceptualmente a política externa independente, estruturada no período do Estado desenvolvimentista. Por sua vez, a política externa independente fundamenta as premissas determinantes da política africana do Brasil. A *middle range theory*, ao contrário de modelos mais abstratos, baseia-se em modelos construídos a partir da observação empírica, direta e claramente aplicáveis à realidade brasileira. Podem ser ainda extensíveis a toda a realidade empírica latino-americana no que diz respeito aos modelos liberal-conservador, desenvolvimentista e neoliberal. O modelo logístico é exclusivo do Brasil, já que, a partir do início do século XXI, cada Estado da sub-região apresenta a tendência para adotar um modelo próprio de inserção internacional adaptado às suas próprias especificidades, de modo que a unidade de práxis vigente até então é rompida e assiste-se a uma crescente tendência à heterogeneidade na América Latina²⁴.

Considerando o modelo paradigmático de Amado Cervo, racionalista por natureza, este estudo será feito seguindo uma abordagem racionalista e positivista (que ainda domina o *mainstream* das Relações Internacionais). Ademais, a unidade de análise fundamental deste estudo é o Estado, ainda que levando em consideração o impacto das ações de atores não-estatais no desenvolvimento das políticas do Estado brasileiro. Certo é que esta investigação assenta, ainda, sobre o tradicional método racionalista hipotético-dedutivo, que se limita a estabelecer correlações entre as variáveis e relações causais, não indo além, ao estabelecimento de relações constitutivas entre os agentes e as estruturas²⁵.

Esta abordagem surge pouco centrada na consideração do sistema internacional enquanto espaço social de ideias partilhadas pelo que a metodologia positivista surge mais adequada. Do mesmo modo, a metodologia racionalista também se adequa mais aos objetivos propostos para esta Dissertação, já que os resultados dos comportamentos dos Estados – neste caso o Brasil – serão aqui explicados, não por referência às identidades e ideias partilhadas, mas sim em função da lógica da escolha racional sob certos constrangimentos²⁶.

Para a concretização desta pesquisa, faz-se criterioso levantamento bibliográfico, quer na literatura acadêmica, a partir da análise de trabalhos acadêmicos publicados em livros e revistas especializados na política externa brasileira, quer em dados quantitativos e informações de várias entidades governamentais do Brasil, especialmente do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

²⁴ CERVO, 2008; PATRÍCIO, 2012.

²⁵ VASQUEZ, 2002, p. 217.

²⁶ WENDT, 1999, pp. 25-7.

Assim sendo, esta Dissertação estrutura-se em três capítulos. O primeiro se vale da Teoria Paradigmática de Amado Cervo, dando mais relevo aos modelos desenvolvimentista e logístico do que aos liberal-conservador e neoliberal. A política externa independente e a política africana se desenvolveram dentro do modelo desenvolvimentista. Lula e Dilma atuaram no período de inserção internacional logística do Brasil.

O segundo capítulo trata a política africana do Brasil desde o período militar até o governo de FHC, já que, com avanços e recuos, esteve presente como elemento da política externa. Nas duas décadas de regime militar houve uma redefinição da política africana do Brasil, com base no maior destaque que ganharia a dimensão geopolítica do Atlântico Sul. Durante o regime militar ainda assim sobreviveu a noção de projeto nacional de desenvolvimento e de busca de autonomia internacional, visando transformar o Brasil numa “potência média industrializada”²⁷. Nesse sentido, destacaram-se sobretudo os governos de Costa e Silva e o de Médici, inseridos no que Saraiva define os “anos dourados da política africana do Brasil (1967 a 1979), [que] representaram um capítulo espetacular na reinserção internacional do Brasil no mundo confuso do final da década de 1960 e toda a década de 1970”²⁸.

O terceiro, enfim, analisa como se caracterizou a política africana do Brasil no governo Lula e Dilma e quais foram as continuidades e rupturas entre um governo e outro. Para compreender melhor estes elementos é necessário entender o contexto internacional da época e como este influenciou os dois governos. O governo Lula, caracterizado por um crescimento econômico exponencial do Brasil e pela sua posição de relevo entre os países em desenvolvimento, representou o momento de apogeu da política externa para a África. O paradigma logístico de Lula, no marco ideológico e terceiro-mundista da política externa independente, orientou-se, de um lado, para o desenvolvimento interno e, do outro, para a universalização da política externa brasileira. De maneira diferente atuaria o governo de Dilma Rousseff frente à África, dando menor ênfase à política africana do Brasil em razão de uma conjuntura econômica mais desfavorável e do consequente declínio da política externa brasileira.

²⁷ VIZENTINI, 2013, p. 58.

²⁸ SARAIVA, 1996.

1. Teoria Paradigmática de Amado Cervo

Uma compreensão mais clara da evolução da política externa brasileira pode ser feita através da Teoria Paradigmática de Amado Cervo. Esta teoria parte da periodização normalmente adotada pela Academia para o estudo das relações internacionais do Brasil, generalizando também as tendências da diplomacia brasileira para toda a região latino-americana, excetuando-se o último período, característico somente do Brasil. De fato, Cervo nas suas várias obras faz uma interpretação sistêmica e paradigmática dos destinos comuns dos Estados latino-americanos, argumentando que, apesar dos espaços nacionais destes, há uma lógica que lhes é externa e que os associa nos diferentes períodos em torno de problemas e desafios comuns. Examinar esta questão é fundamental para a realização desta Dissertação porque constitui a base do enquadramento teórico da mesma²⁹. Em seguida o trabalho passará a focar o interesse na política externa independente da década de 1960, ressaltando a importância que teve na origem da política africana do Brasil.

A análise paradigmática é, conforme Cervo, uma das correntes de interpretação do pensamento latino-americano e baseia-se na prática política. É aplicada nas pesquisas acerca das relações internacionais da América Latina porque revelou-se “um método criador de conceitos instrumentais, cujo conjunto conduz à teoria”³⁰. Tem, pois, a importante função de pôr em ordem a matéria observada empiricamente, fornecendo assim as bases para sua inteligibilidade. Através deste método de estudo das orientações e políticas externas, estas transformam-se conceitualmente em paradigmas de relações internacionais e em modelos de inserção internacional de cada país ou grupo de países³¹.

De acordo com a Teoria Paradigmática de Cervo, as relações internacionais do Brasil deram origem a quatro paradigmas: o liberal-conservador, o desenvolvimentista, o neoliberal e o logístico. Estes últimos três “coabitam, embora com prevalências diferenciadas e

²⁹ Ter como moldura teórica essa divisão cronológica dos modelos de inserção internacional, ou seja, a forma como esses novos Estados latino-americanos vão se relacionar com o resto do mundo, e mais especificamente no caso do Brasil, é fundamental neste trabalho porque, de acordo com Saraiva, esses paradigmas históricos correspondem “cada um deles a uma periodização, com a qual se procurou inserir a conjuntura nas estruturas históricas e articular micro e macroistória para se obter uma interpretação categorial e sistemática da evolução da política externa brasileira nos últimos dois séculos” (cf. SARAIVA, 2003, p. 27).

³⁰ CERVO, 2003, p. 6.

³¹ CERVO, 2003, pp. 7-8.

descompassadas, e integram o modelo brasileiro de inserção internacional de 1990 aos nossos dias”³².

Segundo Saraiva, na base de um estudo feito por Cervo e Bueno da evolução da política externa brasileira desde os primórdios até o início do século XXI, o paradigma liberal-conservador esteve em processo de formação desde a época da independência das colônias ibero-americanas (1808-28), até 1930. Este primeiro período caracterizou-se pelas concessões sem barganha às metrópoles europeias, levando assim ao sacrifício dos interesses nacionais e gerando, portanto, consequências infaustas na formação nacional até a década de 1840. Até então o Brasil assinou cerca de duas dezenas de tratados desiguais, vantajosos somente para as potências capitalistas do centro³³. O paradigma seguiu formando-se entre os anos 1844 e 1889, período “da leitura complexa do interesse nacional, aliado à determinação de preservar o exercício soberano da vontade nacional”³⁴, e culmina na proclamação da República Brasileira (1889). Este modelo é muito importante para compreender a formação das instituições políticas, econômicas e sociais do Brasil porque nesta fase se engendra a modalidade da inserção internacional do país, que após a Segunda Guerra Mundial originará o modelo desenvolvimentista.

1.1. Estado liberal-conservador

O primeiro paradigma deu início à difusão em escala global de um sistema internacional de regras de conduta padronizadas, originadas no centro propulsor da economia capitalista, a Europa, e foi implementado pelos países da América Latina com maior força depois de suas independências³⁵. No caso brasileiro, uma das consequências principais do processo de emancipação do Brasil (1822) foi a passagem da sua dependência assimétrica da órbita do mercantilismo português àquela do livre-comércio britânico³⁶.

De fato, este paradigma de relações internacionais dos países latino-americanos se assentava em dois pressupostos fundamentais: a política das portas abertas e o liberalismo europeu de uma só face, para fora. O primeiro, alicerçado na assinatura de tratados bilaterais desiguais entre ex-colônias ibero-americanas e as metrópoles europeias, acabaria perpetuando o

³² CERVO, 2008, p. 67.

³³ CERVO, 2003, p. 9.

³⁴ SARAIVA, 2003, p. 27.

³⁵ CERVO, 2008, p. 67.

³⁶ VIZENTINI, 1999, p. 135.

tradicional esquema de inserção internacional dos novos Estados. Tais tratados previam que os mercados periféricos se abrissem incondicionalmente aos bens manufaturados do centro, enquanto eram obstadas e atrasadas as atividades de expansão de um sistema industrial e a consequente modernização capitalista interna da região³⁷.

Estes parâmetros de conduta da política externa dos novos Estados, na altura, eram fundados em uma diplomacia dependente da exportação de produtos agrícolas³⁸. O resultado era o desequilíbrio da balança comercial do continente sul-americano, que baseava a sua economia na venda de produtos agrícolas primários e minerais e na compra de produtos manufaturados, fomentando assim a subserviência da região na esfera econômica e colocando-se desde logo em uma condição periférica permanente. Este esquema de relações internacionais foi bem aceite pela classe dirigente oligárquica latino-americana em geral, que tentava imitar internamente as estruturas sociais e políticas do centro europeu. A elite agrária predominante – no caso do Brasil, sobretudo exportadores de café – levou a diplomacia da primeira República a submeter o interesse nacional aos próprios interesses e a manter as estruturas sociais já existentes³⁹.

A esse primeiro pressuposto, portanto, estava associada a ideologia dominante que norteou as elites do Brasil durante a Primeira República (1889-1930), ou seja o liberalismo de matriz europeia. Este liberalismo alicerçava-se na divisão internacional do trabalho de cunho ricardiano, com a prevalência do livre-comércio⁴⁰.

O problema da dependência estrutural latino-americana, segundo alguns estudiosos como o argentino Aldo Ferrer, associa-se à ideia de que a formação do pensamento das relações internacionais e do modelo sociopolítico e econômico de inserção latino-americano é enormemente inspirada não só nas estruturas de acumulação dos grupos hegemônicos do centro capitalista, mas também no seu pensamento: os países da América Latina – desprovidos de um próprio pensamento – absorvem, imitam e reproduzem o pensamento

³⁷ PATRÍCIO, 2012, p. 109.

³⁸ Esta é exemplificativa da modalidade de inserção internacional do Brasil no sistema capitalista, através das “exportações primárias e importações industriais, prestígio externo como convinha a oligarquias de dominação interna e crédito na praça de Londres para enfrentar eventuais problemas da balança de pagamentos” (cf. CERVO, 2008, p. 70).

³⁹ Nesse sentido, é uma relação não imposta, já que as sociedades destes países latino-americanos ainda estão numa fase muito precária de desenvolvimento, existindo somente duas classes sociais – donos das terras (oligarquia, elites agrárias, responsáveis pela exploração da terra e comércio dos produtos) e o resto da população: (ex-)escravos, imigrantes, trabalhadores. Esta elite econômica agroexportadora é legitimada pelo Estado, por ser, ao mesmo tempo, ela própria o Estado (cf. CERVO, 2003, p. 10).

⁴⁰ CERVO, 2008, p. 68.

hegemônico do centro⁴¹. Neste contexto, o centro do capitalismo liberal – representado pela Grã-Bretanha – e a periferia – o Brasil e os outros Estados latino-americanos – acabaram por submeter-se a funções complementares que reproduziam simultaneamente as condições de desenvolvimento e de subdesenvolvimento⁴², constituindo os fundamentos da relação político-econômica assimétrica que caracterizará a política externa brasileira durante o século XIX.

O outro aspecto desse paradigma, o conservador, manifestou-se através do desejo brasileiro de exercer um certo controle sobre as relações internacionais do subsistema platino e no consequente empenho da política externa para a própria inserção no contexto hemisférico durante a primeira metade do século XX, além do estreitamento das relações com os EUA. Neste contexto, graças à política do Barão do Rio Branco no Itamaraty (1902-12), o Brasil conseguiu a demarcação das fronteiras contestadas do território nacional⁴³.

Cabe aqui ressaltar que no período da instauração da Primeira República Brasileira (1889-1930), a aproximação entre o Brasil e os vizinhos norte-americanos – o que não significava o alinhamento automático – teve uma dupla função: por um lado, em termos comerciais e econômicos, para desenvolver trocas preferenciais, tornando os EUA o principal propulsor da economia agroexportadora do Brasil, como comprador de café⁴⁴. Por outro lado, atendeu aos objetivos do Brasil de entrar a fazer parte do subsistema liderado pelos EUA⁴⁵. De acordo com Cervo,

subserviência e soberania temperavam a política exterior e o modelo de inserção internacional do país na vigência do paradigma liberal-conservador, com inclinação prevalecente da primeira tendência na esfera econômica e da segunda na esfera política e geopolítica⁴⁶.

Este modelo de inserção teve enorme impacto sobre a formação das instituições políticas nacionais e na organização da sociedade da região, fomentando a ilusão de modernidade das elites latifundiária e oligárquica em pequenas “ilhas urbanas de consumo”, onde modernidade e civilização eram exclusividade das elites. Ao mesmo tempo, não eram oferecidos os meios para a melhoria da qualidade de vida do restante da população. Deste contexto derivam progresso, desenvolvimento e modernidade irrelevantes, e portanto atraso econômico dos

⁴¹ PATRÍCIO, 2012, p. 44.

⁴² CERVO, 2003, p. 9.

⁴³ VIZENTINI, 1999, pp. 140-1.

⁴⁴ BUENO, 2011, p. 215.

⁴⁵ BUENO, 2011, p. 191.

⁴⁶ CERVO, 2003, p. 10.

Estados subdesenvolvidos⁴⁷. Criava-se, desta maneira, uma dependência estrutural da periferia latino-americana dos conceitos europeus de Progresso, Civilização e Modernidade, com níveis máximos no caso da América Central⁴⁸.

Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, o contexto mundial transformou-se, desencadeando na região três interessantes fenômenos: o fim do poderio da Grã-Bretanha, o salto da economia norte-americana, que vinha tomando o lugar de potência mundial⁴⁹, e enfim a crise do modelo liberal-conservador e da sua base agroexportadora. Contudo, a efetiva transição ao novo paradigma, o desenvolvimentista, viria a ocorrer com a Grande Depressão.

1.2. Estado desenvolvimentista

O paradigma desenvolvimentista é o modelo de inserção internacional que guiou a política externa brasileira e da maioria dos países da América Latina durante cinco décadas, da Grande Depressão, na década de 1930, até 1986⁵⁰.

A gênese desse novo modelo de inserção remonta, pois, aos anos 1930-40, quando a América Latina demonstrou grande dinamismo econômico. Internamente, viu-se o progressivo abandono do paradigma liberal-conservador e o esgotamento da diplomacia da agroexportação, já que não era mais adequada a responder às demandas dos novos segmentos sociais: uma nova massa urbana à procura de emprego, uma burguesia nacional ávida por negócios, forças armadas preocupadas com a defesa e intelectuais que criticavam fortemente o atraso histórico⁵¹. As transformações sociais exigiam a diversificação das atividades econômicas e a expansão das indústrias para, assim, superar a assimetria capitalista e promover o desenvolvimento. Externamente, a crise do capitalismo afetou a economia primária dos países latino-americanos e, ao mesmo tempo, fomentou a disputa entre os países desenvolvidos pela conquista desses mercados, além da busca por aliados quando da Segunda Guerra Mundial⁵².

Os efeitos do colapso da bolsa de Nova Iorque em 1929 foram semelhantes nos países desenvolvidos como na América Latina: queda dos preços de produtos primários, desemprego

⁴⁷ CERVO, 2003, p. 11.

⁴⁸ PATRÍCIO, 2012, p. 113.

⁴⁹ VIZENTINI, 1999, p. 135.

⁵⁰ CERVO, 2001, p. 17.

⁵¹ CERVO, 2013, p. 31.

⁵² CERVO, 2003, p. 11.

e desequilíbrio orçamentário. A diferença era clara, porém, nas estratégias adotadas para enfrentar a nova conjuntura internacional. Os países industrializados em geral implementaram o protecionismo econômico, enquanto os países periféricos mantiveram as suas economias abertas, pois dependiam da exportação de *commodities* para os mercados americanos e europeus⁵³.

Outro elemento fundamental para a transição do modelo liberal-conservador ao nacional-desenvolvimentista foi o declínio do pensamento hegemônico do centro capitalista. Neste contexto de adversidades, e em seguida de guerra, os países desenvolvidos preocupavam-se em solucionar os próprios problemas, não tendo, portanto, condições de impor um modelo econômico predominante. Com o fim dessa hegemonia, entre 1945 e 1982, os países da periferia puderam repensar as suas próprias relações internacionais, criando teorias novas para a inserção internacional⁵⁴.

As estratégias de desenvolvimento econômico são essenciais para a análise e compreensão das relações internacionais dos países periféricos⁵⁵. As relações internacionais são estudadas também como forma de resolver o problema do subdesenvolvimento, sendo ligadas indissociavelmente ao estudo da Economia Política. Para Cervo, entre outros, são um quadro de referência para a formação e consolidação de um pensamento de relações internacionais próprio da América Latina.

A partir de 1940, juntamente com a crítica à teoria clássica de especialização do comércio internacional, as relações internacionais da região começaram a ser pensadas como disciplina em si, através da formulação da teoria da “deterioração dos termos de troca” do argentino Raúl Prebisch⁵⁶, considerado o pai do pensamento latino-americano de relações internacionais⁵⁷.

O pensamento latino-americano parte desta teoria, passando ainda pelos conceitos de atuação política do primeiro mandato de Getúlio Vargas (1930-45), pela atuação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) durante a década de 1950, pela teoria

⁵³ CERVO, 2013, p. 7.

⁵⁴ PATRÍCIO, 2012, p. 44.

⁵⁵ CERVO, 2008, p. 17.

⁵⁶ Esta teoria era baseada na observação que, com base na especialização internacional do trabalho, existe uma divisão do mundo em dois tipos de países: Centro e Periferia. Assim, cada tipologia concentra-se sobre as atividades econômicas nas quais tem maior vantagem comparativa. Este modelo Centro-Periferia é a base ideológica do paradigma desenvolvimentista latino-americano, o estruturalismo.

⁵⁷ PATRÍCIO, 2012, pp. 42-3.

do desenvolvimento de Celso Furtado e pelas abordagens dependentistas do período entre 1960 e 1970, focalizadas na “relação entre dominação e dependência, por meio da análise estrutural”. A sociedade brasileira, nesse sentido, debateu constantemente a ideologia desenvolvimentista e o modelo de desenvolvimento, elaborando um modelo misto que alternava abertura e fechamento. Por um lado, havia o “desenvolvimento associado às forças externas [...], de estreitos vínculos políticos, geopolíticos e econômicos com a matriz do sistema, os EUA” aplicado na gestão Dutra (1946-50), Castelo Branco (1964-67), Fernando Collor (1990-92) e Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Do outro, havia “o desenvolvimento autônomo, tocado essencialmente pelas forças da nação, criador de autonomia política e de forte núcleo econômico” durante os governos de Getúlio Vargas (1930-45 e 1951-54), Juscelino Kubitschek (1956-61), João Goulart (1961-64) e Ernesto Geisel (1974-79)⁵⁸. Não só as políticas implementadas por estes, mas também os sucessivos estudos socioeconômicos da região foram fortemente influenciados pela ideologia desenvolvimentista⁵⁹.

Este paradigma, que elege o desenvolvimento nacional como vetor fundamental de implementação da política externa, é considerado por Cervo vital no processo de construção da autonomia decisória da América Latina e como uma verdadeira invenção do “gênio comum” latino-americano. De fato, o modelo confere novas funcionalidades não só ao Estado, que assume o papel fundamental de alcançar o desenvolvimento através da industrialização, mas também à política externa e às diplomacias latino-americanas que, utilizando a cooperação externa, a política de comércio flexível e, sobretudo a autonomia decisória, adquiriam maior eficiência⁶⁰. Passavam, assim, a ocupar-se de operações pragmáticas, associando a negociação externa à obtenção de insumos para o desenvolvimento interno⁶¹.

A América Latina, ganhava nesse período, em poder de negociação político-econômica nas relações internacionais como nunca antes havia tido. Isto porque, apesar das dificuldades

⁵⁸ CERVO, 2003, p. 13.

⁵⁹ CERVO, 2008, p. 73.

⁶⁰ A evolução das relações internacionais do Brasil assenta em padrões de conduta diplomática aplicados ao longo do tempo com maior ou menor intensidade e que compõem o “acumulado histórico da diplomacia brasileira”. Cervo enumera estes fatores que orientaram a conduta externa brasileira: autodeterminação e não intervenção, juridicismo, multilateralismo normativo, ação externa cooperativa e não confrontacionista, parcerias estratégicas, realismo e pragmatismo, cordialidade oficial, desenvolvimento como vetor e enfim um substrato ideológico que emprenha todos os anteriores, ou seja, a independência de inserção internacional (cf. CERVO, 2008, pp. 27-31).

⁶¹ CERVO, 2013, p. 37.

econômicas, os seus mercados eram disputados por norte-americanos, soviéticos, europeus e japoneses, que viam nela um investimento e um fonte de *commodities*. Os países latino-americanos aproveitaram as novas possibilidades econômicas que se abriam para diversificar os parceiros comerciais, criando saldos positivos, aumentando os preços dos produtos primários e reforçando as exportações latino-americanas. A região adquiriu também importância política no xadrez internacional, devido à busca de aliados antes e durante o conflito⁶².

Contudo, entre 1930 a 1935, os países da região enfrentavam os problemas econômicos derivados da estratégia unilateral de portas abertas. Entre as medidas tomadas ressalta-se a introdução da cláusula da nação mais favorecida nos tratados comerciais, na expectativa de promover as exportações e estabelecer reciprocidade. O presidente Vargas, entre 1930 e 1933, assinou mais de 30 tratados desse tipo, com resultados diferentes do esperado devido ao protecionismo dos parceiros europeus⁶³. Como reação, os países latino-americanos, e especialmente o Brasil, adotaram, a partir de 1935, uma nova tipologia de acordos comerciais, o compensador, trocando suas *commodities* por instrumentos de promoção da indústria interna, ou seja, equipamentos e máquinas, evidenciando como a nova política brasileira fosse marcada “tanto pela vontade de conciliar quanto pela determinação de realizar, com autonomia, o interesse nacional”⁶⁴.

As transformações da conjuntura abriram novas opções para a América Latina. Os EUA, para conseguirem manter-se na posição de líder do continente americano, modificaram a própria política em relação aos países vizinhos⁶⁵. O presidente Roosevelt (1933-45), com a intenção de assumir o comando do forte movimento pan-americano, inaugurava, com a sua “política de boa vizinhança”⁶⁶ uma nova fase nas relações entre os países do continente⁶⁷.

Vargas, no entanto, para expandir a imagem de país conciliador e confiável dentro do pan-americanismo, dava continuidade à linha de pensamento desenvolvimentista, exercendo ao mesmo tempo um elevado grau de autonomia política. Fez com que o Brasil se aproximasse

⁶² CERVO, 2001, pp. 32-43.

⁶³ BUENO, 2011, p. 257; CERVO, 2001, p. 27.

⁶⁴ CERVO, 2013, p. 33.

⁶⁵ PATRÍCIO, 2012, p. 129.

⁶⁶ Esta, anunciada em 1933 durante a VII Conferência Internacional dos Estados Americanos, consagrava o princípio de não intervenção norte-americana na região. Na realidade o objetivo dessa política era, por meio da assistência econômica, atrelar a região, sobretudo a América Central, ao sistema de poder dos EUA (cf. PATRÍCIO, 2012, p. 126).

⁶⁷ BUENO, 2011, p. 254.

da Argentina na perspectiva de um maior compreensão recíproca e atuou para a mediação e conciliação dos principais conflitos regionais. Destaca-se também como o Brasil guiado pelo Estado Novo de Vargas (1937-45), durante a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de tirar vantagens concretas do confronto entre as democracias e as potências totalitárias, recorreu a um “jogo duplo”. Este previa de um lado o liberalismo com os EUA, do qual o Brasil exigia créditos para financiar as exportações e a industrialização, do outro a troca de matérias-primas por máquinas e equipamentos alemães e italianos, através do comércio compensado. Exercendo, portanto, elevado grau de autonomia por meio da ação diplomática, o Brasil viu seu poder de barganha internacional enormemente incrementado⁶⁸.

Durante o governo de Vargas, o Estado brasileiro passara a ser o agente econômico fundamental das relações internacionais. De fato, a política externa brasileira foi desenvolvida pelo poder executivo em prol dos interesses nacionais, ou seja, da promoção do desenvolvimento econômico, definida como “política híbrida e instável, oscilante entre a democracia e o autoritarismo, dominada pelo poder executivo”⁶⁹.

A entrada dos EUA no conflito tinha-se tornado fundamental para a política externa, já que o Brasil fornecia matérias-primas essenciais como o petróleo e o cobre. Os EUA, através do uso de bases aéreas e portos latino-americanos, fortaleceram e modernizaram as forças militares da região para a defesa contra uma possível agressão nazista. A América Latina ganhava assim importância e prestígio na sociedade norte-americana, e o Brasil surgia como líder dos esforços de guerra em razão da sua posição estratégica no Atlântico Sul⁷⁰.

A participação do Brasil no conflito ao lado dos Aliados vitoriosos trouxe consequências interessantes para o país. Além da redução da especialização da economia, como por exemplo através da diminuição da importância percentual do café, houve também a deslocação dos mercados em relação ao comércio externo, com um aumento do fluxo de mercadorias e das exportações. Tudo isso resultou em saldos positivos para a balança de comércio e uma melhoria do prestígio e importância do país no xadrez internacional⁷¹.

Com o fim da guerra (1945), e portanto da “diplomacia da barganha” e da capacidade de negociação, alterava-se concretamente o paradigma de inserção internacional, estruturando-se

⁶⁸ CERVO, 1994, pp. 31-2.

⁶⁹ PATRÍCIO, 2012, p. 134.

⁷⁰ CERVO, 2001, p. 49.

⁷¹ BUENO, 2011, p. 279.

o modelo desenvolvimentista, com especial intensidade durante a década de 1950. Neste novo modelo pragmático, os países latino-americanos voltavam-se para si mesmos em termos econômicos, adotando políticas protecionistas e de intervenção estatal. A base deste desenvolvimento econômico era a industrialização e esta só poderia ser alcançada através da autonomia econômica e de políticas de substituição das importações. O Estado desenvolvimentista exaltava a indústria nacional como “bem superior”, tido como objetivo a ser perseguido pelos projetos nacionais e pelas políticas externas da região⁷².

Para garantir a própria industrialização, os países do subcontinente introduziram medidas protecionistas, em particular quanto à indústria, que eram promovidas pelo Estado⁷³. O Estado portanto realizaria os investimentos principais e garantiria as condições para que os estrangeiros pudessem investir. O Estado, logo, tinha também o papel de investidor. A industrialização, nesse sentido, durante a década de 1950, foi, segundo Patrício, incentivada através dos

investimentos estatais destinados, quer a lançar as bases da expansão econômica, quer a criar as condições de atratividade para os investimentos estrangeiros, tendo sido, nos casos de maior sucesso, o responsável pelas alterações necessárias no sentido de encaminhar e relocar recursos, do sector agroexportador, para o novo setor da industrialização⁷⁴.

Neste contexto, os países latino-americanos aceitaram a ordem hemisférica promovida pelos EUA a partir da aprovação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) firmado em 1947 durante o governo Dutra. Em um contexto de alinhamento político e militar com os EUA e de ruptura com a URSS, o TIAR previa que um ataque a um Estado-membro fosse considerado uma agressão a todos os outros Estados-membros, desencadeando uma ação conjunta contra o agressor⁷⁵. De fato, durante este período o conceito de solidariedade hemisférica tornar-se-ia a fonte vital de inspiração da região, “assente no pan-americanismo que os EUA procuravam transformar em elemento que unificasse todos os países da região contra a ameaça crescente da União Soviética”⁷⁶.

Nesta linha, em 1948 foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA) como instrumento para enfrentar a divisão mundial em blocos antagônicos. Os EUA garantiam a

⁷² CERVO, 2001, p. 53.

⁷³ CERVO, 2008, p. 67.

⁷⁴ PATRÍCIO, 2012, p. 134.

⁷⁵ CERVO, 2013, p. 79.

⁷⁶ PATRÍCIO, 2012, p. 132.

não intervenção nos outros Estados⁷⁷. Do ponto de vista prático, o objetivo real dos EUA era manter a América Latina sob a sua esfera de influência e como reserva estratégica. Através dessa estratégia, os EUA buscavam apoio dentro da nova ordem bipolar. Os países da América Latina não tinham outras opções, pois dependiam economicamente dos vizinhos e, avaliando em termos de custo-benefício, os custos da não adesão seriam maiores⁷⁸.

Em 1951, através do voto popular, Getúlio Vargas regressou ao poder. A atuação da política externa de Vargas durante o segundo mandato foi denominada “pragmatismo impossível”, na expressão de Mônica Hirst, já que a nova conjuntura impedia uma atuação semelhante àquela do período 1930-45. Vargas encontrava um país de mãos atadas em termos de política externa, economicamente dependente dos EUA e incapaz de tomar uma atitude diferente do alinhamento que já tinha sido adotado dentro do sistema interamericano. Ainda, a tentativa brasileira de distanciamento dos EUA e a aproximação com a Argentina de Perón foram determinantes para a instabilidade interna e uns dos elementos que levaram ao suicídio de Vargas em 1954⁷⁹.

Em meados de 1950, no Brasil, sobe ao poder Juscelino Kubitschek (1956-61). Em 1958, o presidente Kubitschek lança a Operação Pan-Americana (OPA), a fim de estimular a integração da região e aumentar o prestígio internacional do Brasil, visando fortalecer a causa do ocidentalismo. A condição, porém, era de que o apoio brasileiro ao liberalismo aconteceria somente caso houvesse uma contrapartida. Nesse período houve uma retomada da barganha nacionalista na expectativa de obter atenção e mais financiamentos, sobretudo provindos dos norte-americanos⁸⁰.

Com a gestão Kubitschek, marcada pela euforia industrializante, empreendeu-se esse ousado projeto de política exterior, evidenciando como nunca o nacional-desenvolvimentismo. Os recursos para os projetos de desenvolvimento nacional eram buscados no exterior, concomitante a uma postura ambivalente: crescimento industrial baseado na captação de fundos estrangeiros (e consequente alinhamento em relação a Washington) e nacionalismo, unificando as forças políticas e socioeconômicas brasileiras em prol do desenvolvimento. O governo Kubitschek coincide também com o reatamento das relações comerciais com a

⁷⁷ PATRÍCIO, 2012, p. 141.

⁷⁸ CERVO, 2001, p. 81.

⁷⁹ PATRÍCIO, 2012, pp. 148-9.

⁸⁰ VIZENTINI, 1999, p. 144.

URSS, interrompidas em 1945, revelando a intenção de desvincular o desenvolvimento econômico das bases ideológicas, ou pelo menos dos polos ideológicos⁸¹.

No final da década de 1940, em plena Guerra Fria, os EUA, liderados pelo presidente Truman (1945-53), transformaram a “doutrina Monroe” na doutrina do *containment* para a contenção do comunismo. A nova doutrina acabava justificando a intervenção norte-americana na região a fim de conservar a predominância militar e geopolítica norte-americana sobre o subcontinente, até mesmo apoiando e financiando regimes autoritários⁸².

A ideia integracionista da América Latina teve origem no início da década de 1950, em decorrência da desatenção dos EUA para a região e da criação da Comunidade Europeia do Carvão e Aço em 1951. A ideia, porém, será concretizada somente com a fundação, em 1959, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), precursor do sistema de Bancos regionais de desenvolvimento e de outros grupos ou associações entre os países latino-americanos. O BID deveria promover o desenvolvimento econômico e social dos países da América Latina e Caribe, tema comum nas conferências pan-americanas⁸³.

O problema na estruturação desses grupos é que a economia dos Estados integrantes destes processos era dependente da economia dos EUA. Os processos de integração portanto só ocorriam caso se harmonizassem com os interesses dos EUA. Os norte-americanos não tinham interesse no desenvolvimento econômico destes países porque davam prioridade à criação de um sistema internacional de segurança e ao financiamento da Europa. Dois eventos, porém, acabariam por despertar a atenção norte-americana em relação à América Latina: a OPA de Kubitschek em 1958 e a revolução cubana de Fidel Castro em 1959⁸⁴.

Cervo lista alguns motivos pela qual a OPA não foi totalmente inútil: animou a diplomacia continental, introduziu no pensamento e na linguagem diplomática noções e conceitos cepalinos de centro-periferia e de desenvolvimento desigual. Ressalta o estudioso como a maior contribuição que adveio à política externa brasileira com a criação da OPA correspondeu “[...] à introdução definitiva do multilateralismo, associado em sua primeira expressão, à emergência da prioridade latino-americana e à vinculação entre o americanismo brasileiro e o neutralismo em voga na América Latina e no Terceiro Mundo”⁸⁵.

⁸¹ MANZUR, 2014, p. 181.

⁸² PATRÍCIO, 2012, p. 152.

⁸³ PATRÍCIO, 2012, p. 162.

⁸⁴ BUENO, 2011, p. 290.

⁸⁵ CERVO, 1994, p.39.

No entanto, o movimento terceiro-mundista, desde a Conferência de Bandung (1955) e a criação do movimento dos Países Não Alinhados (1961) começava a progredir. A subida de Kennedy ao poder (1961-63), presidente considerado progressista, criava expectativa para um desdobramento favorável das relações entre América do Norte e do Sul, voltando esta última a figurar na agenda dos vizinhos norte-americanos. Na realidade, porém, a OPA obteve como resposta por parte dos EUA a inauguração da Aliança para o Progresso, em 1961. A Aliança era apresentada como um programa de ação concreta para ajudar economicamente a América Latina e para promoção de reformas moderadas “de fora”: da democracia, da reforma agrária e do desenvolvimento econômico, através de empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM). Mas à medida que as reformas iam fracassando e a situação desgastando-se, a Aliança adquiria sempre mais um caráter militarista. O governo Kennedy passava a considerar que manter estabilidade na zona era mais importante do que promover a democracia. Mostrava-se assim que a real intenção por trás da Aliança era evitar casos como o de Cuba. Segundo Cervo, o pragmatismo dessa política norte-americana acabaria por eliminar distinções entre democracia e ditadura, substituindo-as por regimes pró-americanos (democráticos) e anti-americanos (esquerdistas e perigosos). Isso tornou-se evidente porque, se de um lado, perante alguns golpes militares a administração Kennedy teve uma postura dura, não apoiando o da Argentina (1962) e reagindo àquele do Peru (1962) cortando os ajustes ao país, do outro, acabaria tolerando outros golpes militares como o da Guatemala e do Equador, em 1963⁸⁶.

A Aliança acabaria deixando atrás de si somente o efeito mais perverso: a explosão das ditaduras militares durante toda a década de 1960 e o aumento do número de programas norte-americanos de ajuda e treino militar para América Latina. Cabe lembrar que isto se dá no contexto da revolução cubana e da ascensão de Fidel Castro ao poder. Logo, a lógica da Aliança para o Progresso de querer militarizar é compreensível dentro do enquadramento da proclamação do regime revolucionário em Cuba. Esta revolução foi fundamental no contexto americano, pois significou a importação da Guerra Fria e da influência comunista para o interior da América Latina. A questão cubana acabou, assim, por legitimar as intervenções norte-americanas na região, substituindo os regimes vigentes por outros militares⁸⁷.

Por parte dos países sul-americanos, a questão cubana acabaria se transformando no centro das preocupações das diplomacias que viam com cada vez maior desconfiança a crescente

⁸⁶ PATRÍCIO, 2012, p. 167; CERVO, 2013, p. 98.

⁸⁷ PATRÍCIO, 2012, pp. 163-5.

presença e ação dos EUA na região. Isso reforçaria o nacionalismo dos países latino-americanos. A cisão continental acabaria por agravar-se com o caso da expulsão de Cuba da OEA durante a Conferência dos Ministros das Relações Exteriores Americanos em Punta del Este (1962), no Uruguai. Alguns países apoiaram a decisão do Departamento de Estado norte-americano e outros a condenaram (entre estes o Brasil do chanceler San Tiago Dantas). Junto à cisão continental houve, portanto, o reforço do nacionalismo⁸⁸.

Entretanto, no Brasil, na década de 1960, houve uma polarização das tendências: de um lado, os defensores do desenvolvimento associado, do outro, os do nacional-desenvolvimentismo, consequentemente conduzindo a política externa desses anos a bruscas oscilações e tensões. Kubitschek, no entanto, foi substituído por Jânio Quadros (1961) que, devido à sua postura e orientação esquerdista, foi após alguns meses substituído por João Goulart (1961-64). Os governos de Quadros e Goulart representaram o momento de maior aproximação do Brasil à esquerda, constituíram um exemplo de busca por um modelo de desenvolvimento autônomo e distinguiram-se pela conceptualização e implementação de uma política externa dita “independente” e baseada nos princípios de soberania e autodeterminação.

Em função da multilateralização das relações exteriores e das componentes ideológicas nacionalistas, que questionavam a relação do Brasil com os EUA, ampliava-se o descontentamento e oposição externos e internos ao governo Goulart. As iniciativas de aproximação com os países socialistas, o apoio às lutas pelas independências na África, a defesa de não ingerência em relação à questão cubana, a retórica nacionalista e terceiro-mundista descontentaram não só a direita e os militares, mas também os EUA. Este descontentamento conduziria, em 1964, ao golpe militar.

Kennedy, no entanto, é assassinado em 1963, ganhando logo força a linha dura do Pentágono com o novo presidente empossado, Lyndon Johnson (1963-69). A diferente lógica de atuação norte-americana na América Latina acabaria por apoiar os golpes em Honduras em 1963, no Brasil em 1964, e na Argentina em 1966, entre outros. Esta atuação dos EUA pretendia que estivessem no poder dos países da América Latina governos que lhe fossem fiéis, sem se interessar se eram democracias ou ditaduras. A partir deste período o grande fenômeno político que marcou a década de 1960 na região foi a ascensão das forças armadas ao poder em numerosos países da América Latina e Central.

⁸⁸ CERVO, 2013, pp. 94-5.

No caso brasileiro, com o golpe militar dá-se início a uma nova fase de regimes militares que se subseguiram no país até 1985. O primeiro governo militar, de Castelo Branco (1964-67), logo abandonou a diplomacia desenvolvimentista e terceiro-mundista, regressando à subordinação à Washington. A novidade foi que o novo embasamento da política de Castelo Branco foi a geopolítica típica da Guerra Fria, teorizada pela Escola Superior de Guerra, com um discurso focado no perigo comunista e na chamada “doutrina das fronteiras ideológicas”⁸⁹.

Cervo aponta como, entre 1967 e o início do 1990, assistiu-se “ao êxito, à crise e ao colapso da mais longa e coerente experiência exterior do Brasil contemporâneo”. A política externa vinculou-se assim ao nacional-desenvolvimentismo e, em decorrência do incremento de demandas multiplicadas pelo crescimento interno, foram-lhe apresentadas novas exigências, como mercados para os produtos tradicionais e para os novos produtos industriais. A partir de Castelo Branco até o final da ditadura (1985) foram estabelecidas as bases para um novo esquema de relações brasileiras com os EUA, para a expansão dos interesses nacionais e do mercado interno também em países do Terceiro Mundo. Foi com Geisel, porém, que assistiu-se à tomada de decisões autônomas nas relações com os norte-americanos⁹⁰.

Nos governos Costa e Silva e Médici (1967-1974), entretanto, a diplomacia voltou a focar-se no interesse nacional para o desenvolvimento impulsionando o “milagre econômico”, sem porém abandonar o discurso quanto às ideologias⁹¹. O novo presidente, Costa e Silva (1967-69), afastou-se logo de todas as noções de bipolaridade, interdependência, ocidentalismo e segurança coletiva. A finalidade do governo tornou-se pôr a ação diplomática ao serviço do desenvolvimento, adquirindo a política externa, assim, um caráter supletivo e estratégico em termos de capital, comércio e tecnologias. Este governo caracterizou-se por aquela que foi denominada “diplomacia da prosperidade”, visando uma mudança nas regras do sistema internacional consideradas injustas⁹². O congelamento do poder mundial era visto por este governo como o instrumento de perpetuação dos mecanismos das relações internacionais que obstaculizavam os interesses do Brasil e a abertura do seu sistema, complicando a construção de um espaço brasileiro. Portanto, o Brasil praticava o realismo de conduta, ou seja, enquanto repudiava “o realismo político com que os grandes inventavam novos meios de manter

⁸⁹ VIZENTINI, 1999, pp. 146-7. Castelo Branco reformulou a noção de soberania que passava a basear-se no caráter político e ideológico dos regimes e na justificação de intervenções dos Estados americanos uns nos outros, no caso um desses estivesse dominado por uma ideologia subversiva guiada por movimentos comunistas ou semelhantes (cf. PATRÍCIO, 2012, p. 172).

⁹⁰ CERVO, 1994, pp. 42-3.

⁹¹ VIZENTINI, 1999, p. 148.

⁹² VIZENTINI, 1999, p. 147.

congelado o poder mundial, o Brasil emprestaria resolutivo apoio às reivindicações do Terceiro Mundo por uma nova ordem”⁹³.

Havia porém outras questões não resolvidas. As economias latino-americanas, já nos anos 1960, encontravam-se numa situação crítica porque, embora o modelo desenvolvimentista estivesse tendo um bom êxito, os países da região continuavam a importar bens de capital dos países mais ricos e, em troca, exportavam *commodities*. Diante desta deterioração dos termos de troca, os governos latino-americanos tiveram que solucionar problemas graves como crises na balança comercial, déficits orçamentais, inflação e insolvência. Além disso, houve a redução do mercado consumidor dos países da América Latina, impedindo, assim, o consumo interno dos bens manufaturados e tolhendo a expansão das indústrias nacionais⁹⁴.

A Médici (1969-74) sucedeu-lhe Ernesto Geisel (1974-79), que encontrou um contexto desfavorável em função da primeira crise de petróleo (1973), que deixou o Brasil mais vulnerável e dependente. Quando Geisel assumiu o governo, a balança do comércio externo apresentava um déficit superior a US\$ 4 bilhões.

A governança de Geisel caracterizou-se pelo “pragmatismo responsável”, ou seja, uma orientação política que retomava as diretrizes gerais da política externa independente, e, embora com uma postura menos politizada e mais conservadora, progrediu muito em termos políticos. O realismo e pragmatismo de Geisel permitira-lhe tomar decisões autônomas em áreas fundamentais para a independência e os interesses do país. Exemplos da aplicação disso foram a busca de parceiros na Europa e no Japão como alternativa aos EUA e a aproximação da diplomacia brasileira aos regimes recém-instalados na África, inclusive de esquerda⁹⁵. Chegou-se assim ao ponto máximo da multilateralização e da mundialização da política externa do Brasil durante a ditadura.

Conclui Vizontini que o governo Castelo Branco representou um hiato nesse período, sobretudo pelo alinhamento automático com os EUA. Diferentemente, nos outros governos que seguiram o de Castelo Branco, prevalecia a concepção “nacional-autoritária”, ou seja, de caráter desenvolvimentista e autonomista.

⁹³ CERVO, 1994, p. 45.

⁹⁴ PATRÍCIO, 2012, pp. 178-9.

⁹⁵ CERVO, 1994, p. 47.

A política externa destes governos apresentou-se

como um instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico-industrial e da construção do *status* de potência média, representando o ponto alto de uma estratégia iniciada com Vargas [...]. Tal política, ao longo do regime militar, conduziu à busca de uma maior autonomia na cena internacional, produzindo-se uma crescente multilateralização e mundialização, de dimensão tanto econômica como política.

Continua Vizontini, como com

a recente industrialização [do Brasil] tornava necessário buscar mercados também para os produtos manufaturados e serviços, e, para tanto, as relações com a América Latina, África, Oriente Médio e Ásia foram decisivas. Contudo o país precisava também importar capital, tecnologia e máquinas, necessitando manter boas relações com o Norte capitalista, especialmente com os polos emergentes europeu e japonês, mas também com o campo soviético⁹⁶.

O objetivo do Brasil, por meio da extensão da sua diplomacia para outros polos capitalistas que não os EUA – como Europa Ocidental e Japão –, do reforço da sua atuação nos organismos internacionais, da busca e estreitamento das relações com o Terceiro Mundo, inclusive com o mundo socialista, era se tornar sempre menos dependente dos EUA e poder barganhar em termos mais favoráveis. Além disso, uma consequência fundamental, como já dito, foi que a multilateralidade conduziu à mundialização da diplomacia brasileira, ou seja, “a verticalidade Norte-Sul passou a coexistir com a horizontalidade Sul-Sul e a diagonal Sul-Leste. Tratava-se do apogeu do processo de multilateralização”⁹⁷.

Na década de 1970, nos EUA, seguem-se os presidentes Nixon (1969-74) e Ford (1974-77) que continuam com a postura de Lyndon Johnson, ou seja, com uma mentalidade de Guerra Fria⁹⁸. A América Latina, nesse período, foi marcada pela tendência ao militarismo mas também fortemente afetada pela crise financeira petrolífera.

Portanto, na segunda metade de 1970, devido à elevação dos preços do petróleo e das barreiras protecionistas dos países mais ricos, o saldo do comércio externo e da balança de pagamentos brasileiros foram negativos.

⁹⁶ VIZENTINI, 1999, pp. 148-9.

⁹⁷ VIZENTINI, 1999, p. 149.

⁹⁸ PATRÍCIO, 2012, p. 179.

Para resolver a questão, conforme Cervo, foi introduzida

a mais grave e nociva distorção nas contas externas do país, de efeitos globais nefastos para a fase posterior e para o nacional-desenvolvimentismo em seu conjunto: usar as empresas públicas para captação de recursos com finalidade puramente contábil, o equilíbrio da balança de pagamentos, e inserir o Brasil no sistema de espoliação financeira internacional⁹⁹.

Cabe salientar que, de uma maneira transversal, todos os regimes militares da América Latina tentaram ultrapassar as contradições sociais, políticas e econômicas criadas na fase nacional-estatista do pós-guerra. Visaram levar a região a um novo estágio de desenvolvimento econômico através do incremento dos investimentos, alianças e industrialização. No caso do Brasil, foi edificado um importante setor de bens de capital e foram criadas indústrias nacionais fundamentais¹⁰⁰. Apesar dos resultados positivos, novos problemas surgiram na América Latina, demonstrando como a região continuaria dependente dos países desenvolvidos e das empresas multinacionais.

A década de 1980 caracterizou-se assim na América Latina por um contexto de forte crise econômica que proporcionaria aos países da região as condições para o fim do modelo desenvolvimentista e a estruturação de um novo modelo paradigmático, o neoliberal, que será analisado logo em seguida.

O esgotamento do nacional-estatismo desenvolvimentista, que se tornou evidente em meados de 1980, teve origens nas contradições criadas pelo próprio modelo nas décadas anteriores. A política de ajuste fiscal de caráter ortodoxo e liberal das instituições financeiras internacionais à qual recorreram os Estados na onda do liberalismo de Reagan (1981-89), de Thatcher (1979-90) e de Kohl (1982-98), financiou crescentes déficits públicos que levaram os países a graves crises fiscais, acentuando endividamentos e falências. Demonstrava-se assim como o modelo de política externa vinculado ao desenvolvimento, após várias décadas, não tinha sido capaz de solucionar os reais problemas da região, continuando, portanto, a dependência do exterior em vários âmbitos, especialmente o energético e do petróleo bruto. Ao mesmo tempo, o pagamento da dívida externa tornava-se sempre mais preocupante e desviava os fundos de recursos para investimentos produtivos¹⁰¹.

⁹⁹ CERVO, 1994, p. 48.

¹⁰⁰ PATRÍCIO, 2012, p. 190.

¹⁰¹ PATRÍCIO, 2012, p. 191.

Com o pioramento da crise da dívida, os países da América Latina foram afetados negativamente, sobretudo o México – que, em 1982 declararia a moratória – o Brasil e a Argentina. Estes três países foram profundamente afetados por esta espiral de endividamento externo de difícil saída, que enfraqueceria a atuação da própria política externa.

O declínio do modelo nacional-desenvolvimentismo originou-se também em um momento internacional particularmente desfavorável, com a segunda crise do petróleo (1979) e a crise de juros de 1980-81. O incremento do preço do petróleo influenciaria negativamente a balança comercial brasileira entre 1979 e 1983, e o aumento norte-americano das taxas de juros internacionais fez com que o pagamento de juros sobre a dívida externa brasileira passasse de US\$ 2,7 bilhões em 1978 para US\$ 11,4 bilhões em 1982. O resultado foi que o Brasil entrou em um processo de insolvência externa. O endividamento perduraria durante toda a década e originaria diversos problemas para o país: deterioração das contas internas, queda da atividade econômica e disparada da inflação¹⁰².

A política externa do Brasil continuava conceitualmente na mesma linha do nacional-desenvolvimentismo, mas os contrastes entre o liberalismo e o nacionalismo acabariam minando a sua força. Naquele período o problema da dívida externa brasileira foi enfrentado pelos economistas liberais como se fosse um problema técnico e não político, através de negociações diretas com os credores, sob o rígido controle do FMI. A contínua renegociação através das “técnicas de rolagem” convinha somente aos credores. O caráter supletivo da política externa brasileira foi comprometido: as exportações não eram mais destinadas à obtenção de recursos e o fluxo de capitais se limitava a transferências aos credores. O Brasil não mais recebia investimentos produtivos e sim desembolsava milhões para o pagamento da dívida¹⁰³.

Nota-se, portanto, como a crise da dívida e as contradições entre liberalismo e nacionalismo acabariam minando o nacional-desenvolvimentismo. A crise econômica na América Latina propiciou a queda das ditaduras militares e, conseqüentemente, as sociedades da latino-americanas começaram um processo de transformação do próprio padrão de inserção internacional, por meio de processos de democratização e/o da liberalização econômica.

Em 1985, com o fim do regime militar e a redemocratização no Brasil, Tancredo Neves foi eleito presidente da República, e a sua morte precoce levou à posse de seu sucessor José

¹⁰² RIBEIRO, 2010, pp. 57-60.

¹⁰³ CERVO, 1994, pp. 48-9.

Sarney (1985-90). Sarney foi o primeiro civil a governar o país após 21 anos de ditadura militar. A tensão causada pela Guerra Fria ainda se fazia presente, mas encontrava-se em pleno arrefecimento devido ao primeiro encontro, em Genebra, entre os líderes de ambos os polos do conflito, Ronald Reagan e Mikhail Gorbachev¹⁰⁴.

Contudo, o peso da dívida externa brasileira, inserido num geral fenômeno de endividamento de toda a América Latina, causou efeitos que influenciaram muito as políticas do governo Sarney e o deixaram extremamente vulnerável às pressões do FMI e do Banco Mundial. O pagamento da dívida anulou os enormes esforços do desenvolvimento industrial interno para exportação. Porém por outro lado, o governo Sarney incentivou o governo a manter uma política terceiro-mundista, especialmente com a África, a estreitar laços comerciais sempre mais profundos com a Argentina redemocratizada e com a região sul-americana em geral, para aumentar a força de negociação com os credores e juntar os esforços de cooperação econômica. Esses esforços culminaram no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina (1986) para o estabelecimento do mercado comum entre os dois países num prazo de dez anos, culminando, em 1991, na criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)¹⁰⁵.

O Brasil foi um dos países latino-americanos onde o modelo desenvolvimentista apresentou maior êxito. O modelo no Brasil caracterizou-se, em primeiro lugar, pela forte colaboração entre os setores públicos e privados, juntamente ao setor agrícola, fomentando assim a industrialização do país. Em segundo lugar, por significativos investimentos estatais, que criaram as condições para expansão econômica, com ajuda também de capitais estrangeiros. O Brasil, nesse sentido foi um caso paradigmático de aplicação com sucesso do modelo desenvolvimentista, em função do papel do Estado de responsável pela criação não só do setor da indústria pesada, como de condições favoráveis para transferência de recursos do setor agroexportador para o novo setor industrial. Sem esquecer enfim que ao mesmo tempo o Estado ocupava-se de regular a organização da classe trabalhadora em sindicatos que por sua vez controlavam os trabalhadores e exortava-os a manifestar apoio ao governo¹⁰⁶.

Pode-se concluir, na base do que foi analisado anteriormente, que a ideologia desenvolvimentista obteve a unanimidade no Brasil, mas não obteve o entendimento político por várias décadas. Portanto, na década de 1960, inicialmente prevaleceu a estratégia do

¹⁰⁴ BARRETO, 2012a, p. 23.

¹⁰⁵ CERVO, 1994, p. 50; VIZENTINI, 1999, p. 151.

¹⁰⁶ PATRÍCIO, 2012, pp. 198-9.

desenvolvimento autônomo, fomentador das forças das nações, de autonomia política e de um forte núcleo econômico, no caso de Quadros e Goulart e que pode-se encontrar novamente com Ernesto Geisel. Diverso foi o período de governo de Castelo Branco, caracterizado pela busca do desenvolvimento associado às forças externas do capitalismo e pela criação de relações mais fortes com a matriz do sistema, os Estados Unidos. Este tipo de desenvolvimento associado iria ser perseguido também por Fernando Collor de Melo (1990-92) e Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) como será visto adiante. O paradigma desenvolvimentista, portanto,

surtiu efeitos articulados em três fases sucessivas, de forma não muito rígida, porém suficientemente diferenciadas: a fase de implantação de uma grande indústria de transformação, obra dos anos 1950 e 1960 e do empreendimento estrangeiro, a fase de implantação da indústria de base, consolidada nos anos 1970 a partir de empreendimentos pioneiros do Estado já existentes, e a fase de inovação tecnológica em alguns setores de ponta, iniciada nos anos 1970 pelos setores de atividade, tanto o público quanto o privado, e continuada nas décadas a seguir. Os impactos do paradigma desenvolvimentista sobre a formação nacional foram de natureza a romper o modelo de dependência acoplada centro-periferia, conceituado pelo pensamento estruturalista de matriz cepalina. Tiveram razão, portanto, os pensadores estruturalistas que sugeriam mecanismos de superação de assimetrias internacionais navegando no próprio sistema capitalista, contra os teóricos da dependência que sugeriam saltar fora do sistema para atingir os mesmos resultados¹⁰⁷.

Como será tratado logo em seguida, os países latino-americanos, em decorrência da crise da dívida, hiperinflação e desemprego, viram, a partir da década de 1990, como única alternativa para manter sob controle a economia, a aplicação de políticas de ortodoxia liberal promovida pelos EUA e a implementação do livre mercado por meio de políticas de privatização, desregulamentação dos mercados e abertura econômica à concorrência mundial¹⁰⁸.

1.3. Estado neoliberal

No final da década de 1980, com o triunfo do capitalismo sobre o socialismo e a emergência da globalização, a economia clássica foi reformulada pelo pensamento neoliberal, optando pela sua vertente monetarista. Esta previa medidas de choque de mercado para debelar a crescente taxa de inflação e reanimar o ineficiente capitalismo da Guerra Fria. Este pensamento elevou-se, na década de 1990, à nova doutrina e estratégia político-econômica, tendo nos governos de Margaret Thatcher e de Ronald Reagan seus maiores promotores. Estas

¹⁰⁷ CERVO, 2003, p. 14.

¹⁰⁸ PATRÍCIO, 2012, p. 196.

estratégias de caráter monetarista e conservador espalharam-se globalmente e os governos latino-americanos aderiram e as aplicaram com entusiasmo, vendo estas como a única alternativa para resolverem o problema do endividamento. Espalha-se, assim, na região aquilo que o autor Cervo define como o paradigma do Estado neoliberal¹⁰⁹.

O Estado neoliberal foi uma invenção da inteligência política latino-americana e foi comum a todos estes países. As origens deste paradigma se situam já nas décadas anteriores e advêm de fatores tanto externos como internos aplicados para debelar a crise que afetava a região. Externamente, a queda do muro de Berlim e conseqüentemente do socialismo conduziram ao triunfo da economia de mercado e a miragem de uma globalização “benigna” por parte dos países latino-americanos. Internamente, os fatores principais foram a crise de endividamento externo dos anos 1980 e a recessão econômica, advinda esta da forte instabilidade econômica causada pelo desequilíbrio fiscal, da balança de pagamento e pela inflação galopante dos últimos anos. Todos estes efeitos negativos foram atribuídos ao modelo desenvolvimentista e levaram os governos latino-americanos a desejar encerrar o paradigma anterior. Estes novos governos neoliberais passaram a considerar a supremacia do mercado e a retirada do papel do Estado como derivações lógicas da democracia¹¹⁰.

Diante dos problemas trazidos desde o modelo anterior, os chamados estruturalistas cepalinos defendiam a busca da estabilidade com medidas de longo prazo – como o equilíbrio entre gastos públicos e receita pública – enquanto os monetaristas, de formação norte-americana, agora hegemônicos, optavam para tratamentos de choques, seguindo a onda das políticas de Reagan e de Thatcher¹¹¹.

Frente à nova conjuntura internacional e à globalização, desde 1990 o pensamento político brasileiro aplicado às relações internacionais não foi homogêneo e caracterizou-se por orientações indefinidas e confusas. A instabilidade que caracterizava o governo brasileiro, e especialmente o Itamaraty, na primeira metade da década, vê-se na dificuldade em reagir aos novos desafios e no subseguir-se de cinco ministros das Relações Exteriores em somente cinco anos (1990-95). Somente a partir de 1995 – com os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e a continuidade de seu chanceler ao poder – tentou-se dar coerência à atuação externa. Portanto, desde 1990 verificou-se a coexistência de três paradigmas: daquele que tinha orientado e condicionado a política externa nos sessenta anos anteriores, o

¹⁰⁹ CERVO, 2008; CERVO, 2011; CERVO, 2013.

¹¹⁰ CERVO, 2008, p. 51.

¹¹¹ CERVO, 2008, pp. 76-77.

desenvolvimentista¹¹², do Estado neoliberal, que será aqui brevemente analisar, e do Estado logístico. Este último reforçou o núcleo nacional, transferindo as responsabilidades empreendedoras à sociedade, especialmente com ajudas à esta para operar no exterior, visando equilibrar os benefícios da interdependência através um tipo de inserção madura no mundo globalizado¹¹³. Ressalta Cervo como estes últimos três paradigmas “coabitam, embora com prevalências diferenciadas e descompassadas, e integram o modelo brasileiro de inserção internacional de 1990 aos nossos dias”¹¹⁴.

Cervo, neste sentido, explica que o desenvolvimento não desaparece da política externa com o esgotamento do Estado desenvolvimentista mas, após ser posto em dúvida pelos efeitos surtidos, deixou de ser o elemento de sua racionalidade. A manutenção do objetivo síntese do desenvolvimento notou-se por exemplo nos esforços da diplomacia brasileira durante as negociações da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), na criação do MERCOSUL, no relance do tema do desenvolvimento nos fóruns multilaterais quando este era ofuscado pelo radicalismo neoliberal global¹¹⁵.

O paradigma neoliberal defendia uma diminuição do papel do Estado em favor de uma nova abertura sob três dimensões, “dos mercados de consumo, dos mercados de valores e do sistema produtivo e de serviços”. Além disso e tentando atirar a benevolência do centro capitalista, foram aplicados antes na Argentina e depois no Brasil – primeiro pelo governo Fernando Collor e depois pelo governo FHC –, tratamentos de choque que previam a mudança da moeda, confisco da poupança, congelamento de contas bancárias e de preços, paridade monetária com o dólar, diminuição de tarifas alfandegárias, privatização dos empreendimentos estatais, proteção do capital e do empreendimento estrangeiro e a realização superávit primário. Ser “normal”, segundo o Ministro de Relações Exteriores da Argentina, Domingo Cavallo, significava dar cumprimento a estas instruções, no sentido de estar de acordo com os preceitos norte-americanos¹¹⁶. Por isso a Academia Argentina denomina este o paradigma do Estado “normal”.

Nesse sentido, os países latino-americanos ao invés de reivindicar seus direitos de países do Terceiro Mundo em face da alteração da ordem internacional, decidiram passar a aceitar as

¹¹² CERVO, 2011, p. 489.

¹¹³ CERVO, 2011, p. 489.

¹¹⁴ CERVO, 2008, p. 67.

¹¹⁵ CERVO, 2011, p. 490.

¹¹⁶ CERVO, 2008, p. 78.

estruturas e regimes internacionais, assumindo uma posição passiva, de aceitação acrítica dos regimes internacionais tal e qual vigoravam.

No pensamento e na prática latino-americana, portanto, o monetarismo acabaria por prevalecer sobre o estruturalismo, conduzindo a uma redução da funcionalidade do Estado, que, de indutor do desenvolvimento, passa a ser espectador do mercado. O mercado por sua vez tinha a função de prover o resto, sobretudo o próprio desenvolvimento¹¹⁷.

O paradigma do Estado neoliberal, segundo Cervo, caracteriza-se por três parâmetros de conduta do Estado. Sob o aspecto político, ser “subserviente”, submetendo-se ao denominado “Consenso de Washington”, ou seja, às pressões e reformas da boa governabilidade¹¹⁸ exigidas pelo centro hegemônico capitalista e pelo FMI e BM. Sob o aspecto econômico, ser “destrutivo”, diminuindo o poder sobre a arena internacional, dissolvendo o núcleo central robusto da economia nacional e transferindo em volume crescente a renda para o exterior. Enfim, sob o aspecto histórico e estrutural, ser “regressivo”, reservando ao Estado o papel de espectador e ao mesmo tempo empurrando o empreendimento nacional para o setor primário, imprimindo ao processo histórico um salto para trás¹¹⁹.

O único país que aplicou estes parâmetros em profundidade foi a Argentina, levando o país a falência em 2001. No Brasil o processo foi bastante diferente seja pela força da indústria brasileira, que soube contrastar o processo de total liquidação do parque produtivo nacional, seja pelo contraste de algumas partes sociais que se refletiram em algumas incoerências na atuação do governo FHC. Cardoso, nesse sentido, manteve em certa medida a influência de alguns princípios e propósitos do período anterior e lançou as sementes do paradigma que iria seguir, aquele logístico¹²⁰.

É interessante ressaltar que a “era Cardoso” se desenrola de 1992, quando foi Ministro das Relações Exteriores e posteriormente da Economia do governo de Itamar Franco (1992-95), e tem o auge nos oito anos de Presidência da República, entre 1995 e 2002. Esta administração aplicou políticas que inserem-se no paradigma do Estado neoliberal: introdução da nova

¹¹⁷ CERVO, 2008, p. 77.

¹¹⁸ Estas reformas previam a implementação de políticas de rigidez fiscal, retração do Estado nos investimentos produtivos, contração dos salários e benefícios do *welfare* estatal, privatização das empresas públicas, venda destas às companhias estrangeiras para arrecadar dólares e pagar assim a dívida. O resultado esperado por esta reforma eram regras e instituições favoráveis à expansão das empresas privadas transnacionais na região (CERVO, 2008, 2011).

¹¹⁹ CERVO, 2008, p. 52; CERVO, 2011, p. 489.

¹²⁰ CERVO, 2008, p. 53.

moeda, o Real (inicialmente com paridade com o dólar), uma decisiva abertura do Brasil através de privatizações e o fim da proteção de produtos brasileiros. Isso conduziu a um aumento substancial da dívida externa e a esboçadas mas tímidas políticas sociais para conter o descontentamento generalizado¹²¹.

Cervo, nos seus trabalhos, reconhece efeitos positivos e negativos do impacto do Estado neoliberal sobre a formação nacional. Do ponto de vista positivo, salienta-se que o choque de abertura aplicado obrigou os industriais brasileiros dos setores público e privado a enfrentarem a inundação dos produtos estrangeiros modernizando as suas estruturas e métodos de produção e comercialização. Como resultado houve um surpreendente aumento da produtividade sistêmica da economia brasileira. Porém, por outro lado, muitos maiores foram os efeitos negativos que levaram de volta o país a níveis críticos de vulnerabilidade externa. Exemplo disso foram o aprofundamento da dependência financeira, empresarial e tecnológica, com o fechamento de vários centros de pesquisa e inovação nacional. Além disso, as privatizações foram totalmente em benefício do capital estrangeiro, criando-se uma hemorragia de rendas rumo ao exterior que piorou o quadro da dívida externa. Baseado nas instruções dadas pelo centro capitalista, o Estado neoliberal encaminhava, assim, o país à destruição do patrimônio e do poder nacional. Conclui Cervo, “viviam da ilusão de divisas, ao mesmo tempo que dilapidavam o patrimônio nacional”¹²².

Segundo o mesmo autor, os governos de Itamar Franco e de FHC (1992-2002) não abandonaram a política desenvolvimentista principalmente por duas razões. A primeira é a resistência do mundo da diplomacia, que via como suicida a perda do capital e da credibilidade internacional do Brasil. A segunda, devido a uma certa divergência a respeito dos interesses dos EUA¹²³.

É necessário lembrar que no entanto os EUA haviam abandonado como vetor principal da política externa o combate ao comunismo e haviam passado a impor aos seus aliados a luta ao terrorismo, sobretudo depois do ataque de 11 de setembro de 2001. Os vizinhos norte-americanos pretendiam o multilateralismo e a liberalização do comércio, mas mantinham um rígido protecionismo que castigava as importações do Brasil. Diante deste quadro o Brasil não se conformou: obstruiu o projeto dos EUA de afirmar sua hegemonia continental por meio das regras da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), continuou a promover acordos

¹²¹ CERVO, 2011.

¹²² CERVO, 2008, pp. 81-2.

¹²³ CERVO, 2011.

bilaterais livres e tomou posições mais marcantes nos grandes encontros internacionais sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Conferência de Rio de Janeiro, 1992) e sobre o Desenvolvimento Social (Cúpula de Copenhague, 1995)¹²⁴.

Quanto às relações com a África, o paradigma do Estado neoliberal, diante de um análogo movimento de reformas neoliberais nos países daquele continente, levou poucas vantagens para as empresas brasileiras já instaladas na África subsaariana, como a Odebrecht e a Petrobras. Entravam, assim, em declínio as exportações brasileiras para o continente africano frustrando as expectativas quanto à cooperação para o desenvolvimento brasileiro em países como a África do Sul do pós-*apartheid*, Angola e Nigéria¹²⁵.

Conclui Cervo que a administração Cardoso foi marcada por esta dança dos três paradigmas: “o desenvolvimentista que ele se compraz em ferir gravemente sem matar, o normal que emerge de forma prevalecente e o logístico que se ensaia como outra via”¹²⁶.

1.4. Estado logístico

A introdução de elementos para amenizar os efeitos negativos do paradigma do Estado normal foi preocupação tardia do governo de FHC, que se diferenciou da comunidade epistêmica argentina – que assessorou o governo do presidente Menem – vindo a definir a globalização como assimétrica e não benigna¹²⁷. O governo de Cardoso, nesse sentido, tentou reverter o brutal aumento da dívida externa com investimentos para a sustentação da indústria brasileira. Mas o efeito não foi aquele esperado e a herança ao governo sucessor, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva – presidente da República desde 2003 até 2010 – foi pesada em termos de aprofundamento da dependência financeira, empresarial, tecnológica. Estas consequentemente elevaram a vulnerabilidade externa do país a níveis críticos com o aumento da dívida externa, o enfraquecimento empresarial, o fechamento de centros de pesquisa e inovação, a subserviência na esfera política e o aprofundamento da exclusão social do país¹²⁸.

Do ponto de vista da inserção internacional do Brasil, contudo, convém lembrar que o governo Cardoso foi caracterizado pela coexistência paradigmática. Assim, o quarto modelo sistematizado por Cervo, o modelo logístico, ensaiado na era Cardoso, firma-se em termos

¹²⁴ CERVO, 2010, p. 512.

¹²⁵ CERVO, 2010, p. 516.

¹²⁶ CERVO, 2008, p. 82.

¹²⁷ CERVO, 2008, p. 84.

¹²⁸ CERVO, 2008, p. 53.

operacionais durante a gestão do presidente Lula. Os fatores que impulsionaram esta transformação de paradigma, como visto anteriormente, foram sobretudo a insustentabilidade socioeconômica decorrente do fracasso do modelo econômico neoliberal, a rígida aplicação das medidas do Consenso de Washington e o descuido dos EUA para com a região. No final da década de 1990 o modelo neoliberal era amplamente criticado não só pela sociedade civil, mas também pelas próprias lideranças sul-americanas. Ocorria, assim, a eleição de uma “onda de presidentes democráticos, oriundos em geral de meios sociais desfavorecidos e ditos de esquerda” que visavam substituir os líderes neoliberais e banir o antigo modelo regional¹²⁹.

O resultado, portanto, dessa busca por um modelo alternativo de sobrevivência na globalização, juntamente ao desejo de mudança e insatisfação social, foi a ascensão ao poder das esquerdas na América do Sul. Fala-se de esquerdas, pois cada um dos países da região adotou uma esquerda diferente e específica com a aplicação das medidas consideradas as mais adequadas para cada países. Enquanto os três paradigmas anteriores comuns a todos os países da região – liberal-conservador, desenvolvimentista e neoliberal – representavam uma unidade de práxis na região, o início do século XXI determina para os países sul-americanos o fim dessa unidade em termos dos modelos sócio-político-econômicos e de inserção internacional, resultando numa dispersão e uma fragmentação da práxis.

Neste conjunto de esquerdas variadas se insere o Brasil do recém-eleito presidente Lula, que, juntamente com o Chile, é etiquetado pela imprensa como esquerda “responsável”, ou seja, aquelas que “guardam heranças do neoliberalismo, como responsabilidade fiscal, estabilidade monetária, estímulo aos investimentos estrangeiros e abertura aos mercados”, temperada por uma nova abordagem logística, permitindo assim atenuar os efeitos do neoliberalismo nas diversas esferas da vida política, econômica e social¹³⁰. Cervo fala de um governo “híbrido” de esquerda para definir o governo Lula¹³¹. O autor justifica esta definição com o fato que a administração Lula, por um lado, manteve do modelo anterior, o normal,

a valorização da estabilidade monetária acima do crescimento, juros altos, carga tributária excessiva, câmbio valorizado e carência de investimentos em infraestrutura. Por isso ostenta ritmo lento de crescimento que impede ganhos mais visíveis na área externa. Lula é tão logístico quanto Cardoso era liberal: *non troppo*¹³².

¹²⁹ CERVO, 2008, pp. 82-3.

¹³⁰ CERVO, 2008, p. 83.

¹³¹ CERVO, 2008, p. 54.

¹³² CERVO, 2008, p. 88, grifo do autor.

Por outro lado, aproximou-se do modelo desenvolvimentista pelo maior apoio dado aos programas sociais de transferência de renda para os pobres e pela recuperação da autonomia decisória na atuação externa.

Nesse sentido, e conforme já explicado, o caso do Brasil é paradigmático porque o Estado logístico de Lula foi uma combinação e conciliação entre os dois precedentes paradigmas. A ideologia subjacente ao modelo logístico associa um elemento externo (o liberalismo) a outro interno (o desenvolvimentismo brasileiro), onde Lula buscou as bases da sua política africana fundada na política externa independente de Quadros e Goulart. Fundindo a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano, o Brasil acabaria aceitando operar na ordem globalizada do sistema ocidental. O Estado logístico brasileiro fortaleceu o núcleo econômico central, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras, ajudando-a a operar no exterior ao mesmo tempo que recuperava a autonomia decisória, introduzindo-se no mundo da interdependência e implementando um modelo decisório de inserção autônoma.

O Estado logístico diferencia-se do neoliberal pelo papel dado ao Estado. Este tinha internamente dois desafios principais a serem enfrentados: prover estabilidade econômica ao país e colaborar com a sociedade na defesa de seus interesses, de forma que não fossem entregues só ao mercado. Assim, reforçando o núcleo duro econômico nacional, o governo pretendia elevar o patamar nacional ao nível dos Estados do Primeiro Mundo e abrir caminho à sua internacionalização. Os dirigentes logísticos, portanto, tinham uma percepção dos interesses brasileiros que equivalia àquela de uma sociedade avançada. A introdução de remédios para equilibrar a interdependência global era necessária, segundo eles, para alcançar a meta final: saltar da dependência estrutural à interdependência real. Do ponto de vista das relações internacionais, o desafio principal do Estado logístico era a atenuação da dependência tecnológica e financeira, herdada do modelo neoliberal, através da promoção da inovação produtiva e da saída da condição de “esmoleiro” internacional. O governo Lula pretendia, assim, restringir a vulnerabilidade externa¹³³.

O enfoque do Estado passou assim a ser o apoio logístico aos empreendimentos, quer públicos quer privados, para fortalecê-los em termos comparativos internacionais. Como os países centrais (EUA, Japão e União Europeia), o Estado brasileiro orientou-se, portanto, à realização de interesses nacionais variados, à proteção e apoio às empresas, tecnologia e capital de matriz nacional, ao combate dos subsídios e protecionismo em favor dos

¹³³ CERVO, 2003, p. 21.

agricultores, à defesa do emprego e do bom salário dos trabalhadores e à extensão do bem-estar do consumidor¹³⁴.

Nesse sentido, e conforme as diretrizes dos logísticos, uma das condições fundamentais para alcançar a interdependência real no mundo globalizado era a expansão para fora da economia brasileira. Esta expansão operou-se de duas maneiras: “pela agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais e por investimentos diretos no exterior, a começar pela vizinhança”. O Brasil, buscando remediar os desequilíbrios estruturais, dava maior impulso à internacionalização econômica. A convivência entre o Estado normal e logístico elevava, assim, a competitividade da economia do Brasil e estabelecia condições de harmonização entre as estruturas hegemônicas do capitalismo e os interesses dos países emergente¹³⁵.

Com a posse de Lula amplificaram-se os mecanismos amenizadores antes citados e, ao mesmo tempo, foram adotados com força novos conceitos para a política exterior. Esta era composta por três diretrizes. A primeira era orientar-se para o alcance daquilo que a diplomacia brasileira chamava de “multilateralismo da reciprocidade” nas relações internacionais, mas de forma mais real. A segunda visava enfrentar e atenuar as diversas dependências estruturais. Enfim, a última, buscava reforçar a América do Sul como polo de poder e plataforma política e econômica de realização de interesses brasileiros¹³⁶.

Este multilateralismo da reciprocidade implicava a busca da reciprocidade entre países desenvolvidos e emergentes na realização de interesses através negociações em várias esferas. Implicava ainda a internacionalização econômica e a sua aplicação em todos os domínios das relações internacionais – na economia, no comércio e na segurança, entre outros. Ou seja, significava a prática do multilateralismo não como adesão a uma utopia de harmonia e justiça do mercado, mas como prática da reciprocidade entre interesses dos centros do capitalismo e países emergentes. Dois pressupostos são incluídos nesse conceito de multilateralismo:

a existência de regras para compor o ordenamento internacional, sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras, de modo a garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros¹³⁷.

¹³⁴ CERVO, 2003, p. 22.

¹³⁵ CERVO, 2008, pp. 87-8.

¹³⁶ CERVO, 2008, p. 56.

¹³⁷ CERVO, 2011, p. 531.

É importante ressaltar que o estabelecimento do multilateralismo da reciprocidade se dá quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam todas as nações. O Brasil visava, através do multilateralismo, integrar as instituições internacionais, e, a partir do interior destas, alterá-las, priorizando os interesses nacionais. Este enfoque da diplomacia de Lula se concretiza na criação de coalizões com países do sul e países emergentes do G3, G4 e G20, com a ONU e a Organização Mundial do Comércio (OMC), como tentativa de tornar as negociações e a representatividade entre norte e sul do mundo mais justas. Exemplo em destaque disso foi a criação do G20¹³⁸ logo antes da Conferência Ministerial da OMC em Cancún (2003) para evitar a imposição de acordos injustos estabelecidos pelos EUA e União Europeia, e conseguir uma liberalização do mercado agrícola. Os EUA e a UE não ofereciam em troca uma abertura dos próprios mercados aos produtos dos países em desenvolvimento, especialmente aos manufaturados, exigindo por sua vez várias concessões na área industrial e de serviços. Outro exemplo do ativismo da diplomacia brasileira é o bloqueio das negociações para a criação da ALCA e do Acordo de Livre-Comércio entre MERCOSUL e a União Europeia. Isso porque as negociações não atendiam ao interesse estrutural do Brasil de manter sua vocação industrial e tecnológica, nem estabeleciam a reciprocidade de benefícios no comércio entre ricos e emergentes. Contudo, o Brasil foi reconhecido oficialmente pelo Parlamento Europeu, em 2007, como “parceiro estratégico”, ou seja, os países europeus começaram a ver no país um aliado indispensável para enfrentar os desafios globais¹³⁹.

O multilateralismo da reciprocidade movido pela diplomacia, portanto, fez com que o Brasil estabelecesse coalizões e exercesse lideranças nas negociações mundiais. Outros exemplos foram os novos fóruns multilaterais estabelecidos pelo país fora dos interesses dos centros do capitalismo. Em 2003 foi criado o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), grupo político que reúne grandes democracias dos três continentes (África do Sul, Índia, Brasil) e que é orientado à cooperação entre os membros e à harmonização das posições sobre o cenário internacional. Em seguida, em 2007, institucionalizava-se um bloco político de países emergentes, os BRIC, com Brasil, Rússia, Índia, China como países membros. Este bloco visa a promoção de negócios entre os países membros e a tomada de posições conjuntas nas negociações internacionais. O bloco, tornando-se sempre mais ativo e ganhando cada vez

¹³⁸ Composto até hoje por 23 países emergentes dispostos a impedir que as decisões predeterminadas pelas potências ricas não predominem nas negociações multilaterais de comércio. A tomada de posição dos emergentes leva a OMC a mudar os padrões de negociação: os interesses do sul tornam-se parte da dinâmica das negociações (cf. CERVO, 2011, p. 538).

¹³⁹ CERVO, 2008, p. 56; CERVO, 2011, p. 553.

mais peso no contexto internacional, condicionaria também o ordenamento traçado no seio das políticas do FMI e do BM, entre outros¹⁴⁰.

A administração Lula, afastando-se sempre mais da convicção que o livre mercado pudesse prover por si o desenvolvimento, ativou-se também em âmbito regional, aproveitando alguns aspectos que tinham sido vantajosos anteriormente, como a integração regional. Esta foi considerada uma espécie de segurança econômica diante de eventuais ameaças trazidas pela globalização no mundo liberal, apta a lidar com crises financeiras, comerciais e produtivas. O Brasil apostava na coesão regional através do MERCOSUL e da América Latina em geral, para uma integração produtiva através de infraestrutura, energia e investimentos brasileiros. Além disso, configurava importante cartão de visitas em negociações com outros blocos econômicos no âmbito internacional, como visto anteriormente¹⁴¹.

A partir deste momento o Estado brasileiro, portanto, inserido neste novo modelo paradigmático, ao colocar a estratégia ao serviço do desenvolvimento e priorizando o interesse nacional na ação externa, emergia como poder e agente de governança global, passando a definir ao lado das estruturas hegemônicas, o ritmo e a natureza das regras e do regime de comércio internacional¹⁴².

Pode-se concluir que as duas linhas principais de ação externa logística – a internacionalização econômica e sua opção estratégica pelos países emergentes – obtiveram grande êxito. A internacionalização do Brasil, graças também ao apoio do empresariado, pôde ser notada na crescente presença brasileira no exterior, particularmente na África. Entre os resultados alcançados pode-se listar também um grande superávit no comércio externo e o aumento dos investimentos brasileiros no exterior e vice-versa. No início do segundo mandato do presidente Lula, cerca de 30 empresas brasileiras haviam implantado mais de cem fábricas no exterior. O Estado de “motorista” tornava-se “estrategista” e mudava seu ponto de vista sobre a globalização, vendo-a como uma oportunidade de negócios. A segunda linha, a opção estratégica pelos países emergentes, reuniu, como visto, em coligações os países em desenvolvimento. Estes países, muitos dos quais africanos, já no início do século XXI representavam mais de cinquenta por cento da população, comércio internacional e consumo mundial, apresentando um ritmo de crescimento duas vezes superior à EUA e UE¹⁴³.

¹⁴⁰ CERVO, 2011, pp. 554-5.

¹⁴¹ CERVO, 2008, p. 88.

¹⁴² CERVO, 2003, 2008, 2011.

¹⁴³ CERVO, 2008, p. 89.

Com suporte às empresas brasileiras para a internacionalização da economia, o Brasil transformou-se, em poucos anos, em um grande investidor em outros países, com um *trend* de crescimento médio dos investimentos diretos no exterior (IDE) de 14% entre 2005 e 2010. Os EUA tornaram-se o principal destino dos IDE brasileiros, enquanto a China, a Espanha e Portugal investiriam sempre mais no Brasil. Houve também uma substancial diversificação de produtos. O Brasil não era mais somente um dos líderes mundiais na exportação de matérias-primas e agronegócio como o etanol, o açúcar, o café e o suco de laranja, mas também de produtos sofisticados como aviões e alta tecnologia. Nota-se portanto o exponencial crescimento das empresas brasileiras atuantes em áreas diferentes como mineração, metalúrgica, indústria e tecnologia que operam no mundo inteiro, especialmente nos países emergentes, entre os quais os africanos e os sul-americanos. Este fenômeno foi acompanhado por várias ações para atenuar as dependências estruturais (financeiras, mas também tecnológicas) e estimular a internacionalização. Entre as motivações dos empresários brasileiros para tal internacionalização destaca-se que

a moeda valorizada aconselha adquirir ações de multinacionais; a abertura de filiais, a associação ou a compra de outras empresas favorecem a captação de recursos financeiros no exterior; desenvolvimento tecnológico e elevação da produtividade ao nível sistêmico global; enfim, estimular exportações de maior qualidade. A globalização se realiza, ademais, pelo fato da empresa penetrar as cadeias produtivas em rede mundial. Sem acompanhar essa tendência, uma economia nacional perpetua a dependência estrutural. Como notável exemplo dessa evolução para a maturidade, de bons efeitos para o Brasil segundo Lula, estudiosos referem a Embraer¹⁴⁴.

O governo Lula teve atitudes sempre mais ativas e incentivou a expansão do mercado brasileiro e a busca de novos parceiros internacionais, valendo-se também da queda dos consumos dos países ricos após a crise econômica de 2008. O Brasil desenvolveu uma maior cooperação com países emergentes como Índia, Rússia, China e África do Sul e retomou com maior força as relações com os países da América Latina (sendo a Argentina a principal parceira comercial) e com a África. Teceu relações com países árabes conduzindo o ativismo diplomático brasileiro à Cúpula América do Sul–Países Árabes realizada em 2005 em Brasília, reunindo 33 países entre árabes e sul-americanos. Com a África, como será analisado mais detalhadamente logo em seguida, houve um intenso incremento do diálogo e do

¹⁴⁴ CERVO, 2011, pp. 546-7. A Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) é um exemplo, porque após a privatização em 1994 orientou-se para o mercado global e estabeleceu a interdependência empresarial com suas parceiras. Através dos processos de inovação e especialização para que pudesse competir no mercado global, acabaria tornando-se na década de 2000 um dos mais importantes fabricantes mundiais de jatos e seus produtos ocuparam o primeiro lugar na pauta das exportações brasileiras.

comércio. O Brasil investiu fortemente no continente africano dando início a programas em vários âmbitos, como na saúde (especialmente no combate à AIDS), criando linhas de crédito e incentivando as empresas brasileiras a investirem nos países e com o apoio logístico e financeiro de instituições do Estado, como o Banco do Brasil e o BNDES. Houve ainda uma valorização das relações com os países de língua portuguesa. A África, por seu lado, criava condições favoráveis para atrair o interesse de presenças estrangeiras, sobretudo americanas, chinesas e brasileiras¹⁴⁵.

Além da economia, mas com reflexos importantes, foram as ações de política externa relativas à segurança, não sempre bem-sucedidas, mas muito importantes para delinear um papel de potência emergente do Brasil. O governo Lula, tendo sempre como base o acumulado histórico da diplomacia brasileira, sua política pacifista, e tendo a preferência pela via multilateral como mecanismo de solução de conflitos, atuou sob várias direções. Em primeiro lugar, movendo críticas à ação preventiva unilateral dos EUA, à doutrina da ingerência europeia e ao terrorismo. Em segundo lugar, aplicou estratégias para solução de conflitos e manutenção da paz, onde a negociação prevalece sobre o uso da violência. Exemplos que demonstram a importância da segurança para diplomacia brasileira são muitos, entre estes a assunção do comando das tropas para levar a paz, o desenvolvimento e a redemocratização ao Haiti após o terremoto de 2010. O Brasil continuou também a avançar propostas de reforma do Conselho de Segurança da ONU para uma maior representatividade e eficácia frente aos conflitos do século XXI. Apesar do ativismo das diplomacias dos integrantes do G4 (Brasil, Índia, Alemanha, Japão), o receio da perda de poder pelos cinco membros permanentes não permitiram avanços da reforma. Enfim, destaca-se a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano, em 2009, como um dos órgãos diretivos da União de Nações Sul-Americanas para a manutenção da América do Sul como zona de paz¹⁴⁶. A diplomacia brasileira expôs a versão brasileira quanto às injustiças nas reuniões dos líderes mundiais e alcançou interna e externamente bons resultados.

Internamente foram implementados programas sociais relevantes como o Fome Zero para erradicação da fome e pobreza. Trata-se de um propósito interno e externo, dada a assinatura por parte do Brasil da Declaração do Milênio juntamente a 188 países. Esta declaração estabelece metas para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza mundiais. Nos fóruns do G8 e nas Nações Unidas a diplomacia brasileira fez-se presente também

¹⁴⁵ CERVO, 2011, p. 556.

¹⁴⁶ CERVO, 2011, p. 541.

através do incentivo à criação de mecanismos de financiamento de programas, partindo de exemplos como os programas brasileiros de combate à fome. Um grande sucesso nesse sentido foi a assinatura de uma Declaração de apoio entre os líderes mundiais à proposta de Lula de combater o terrorismo através do combate à fome e não através da guerra. Externamente o Brasil atuou também mediante a cooperação prestada a países mais pobres, especialmente para África, como será visto em seguida¹⁴⁷.

Conclui Cervo,

as mudanças praticadas pelo governo Lula para a política externa não decorrem, em suma, do regime político. Em certa medida, devem-se ao partido e à sua ideologia de esquerda, que redistribui renda com senso social, mas ao mesmo tempo promove a internacionalização econômica e o envolvimento com as estruturas hegemônicas do capitalismo¹⁴⁸.

¹⁴⁷ CERVO, 2008, 2011.

¹⁴⁸ CERVO, 2008, p. 59.

2. Política africana do Brasil

A política africana desenvolveu-se, com avanços e recuos, nos diferentes governos que se sucederam no Brasil desde meados da década de 1950 até o início do século XXI, e com maior intensidade a partir da ascensão de Lula (2003-10) ao governo.

Este capítulo inicialmente abordará os parâmetros teóricos da Política Externa Independente, ou seja, as diretrizes que nortearam a política externa brasileira durante os governos de Quadros e Goulart e que levaram à criação concreta de uma política africana do Brasil. Em seguida, será abordada a questão africana desde o período militar (1964-85), passando pela redemocratização brasileira (1985), até chegar, enfim, ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).

2.1. Da Política Externa Independente (1961) ao golpe militar (1964)

2.1.1. Política Externa Independente – pressupostos ideológicos e geopolíticos

A política externa independente constituiu-se de uma série de princípios e diretrizes voltados para a universalização da política externa e para a autonomia do Brasil neste campo. Foi introduzida durante o governo Quadros em colaboração com o chanceler Afonso Arinos de Mello Franco a partir de 1961. Posteriormente, foi sistematizada pelo chanceler San Tiago Dantas durante a gestão Goulart. Tinha como objetivo deslocar a política externa da área de influência exclusivamente norte-americana, inserindo-a num contexto mais internacional, colocando em primeiro plano os interesses brasileiros e, ao mesmo tempo, evitando as questões ideológicas ligadas à Guerra Fria¹⁴⁹.

A análise histórica de Manzur propõe considerar as políticas nacionalistas e desenvolvimentistas de Vargas e Kubitschek como precursoras da política externa independente¹⁵⁰. A partir de 1930 Vargas engendrou uma nova concepção sobre as relações internacionais do Brasil que poderia tirar proveito da barganha internacional. Esta linha de pensamento, o nacional-desenvolvimentismo, amplamente analisada no subcapítulo 1.2, pode ser interpretada como a busca pelo desenvolvimento interno através da política externa, seja atraindo investimentos estrangeiros, seja através da diversificação das relações de

¹⁴⁹ VIANA, 2009, p. 9.

¹⁵⁰ MANZUR, 2014.

comércio¹⁵¹. A prioridade da diplomacia brasileira no pós-guerra passava a ser ultrapassar o subdesenvolvimento. Nesse contexto, era fundamental um esforço conjunto das nações subdesenvolvidas para acelerar a própria taxa de crescimento econômico e lutar contra um sistema internacional injusto: a divisão entre países avançados e países atrasados, que seriam definidos mais adiante como países do Terceiro Mundo.

Após a Segunda Guerra Mundial, os norte-americanos acabaram relegando o Brasil a um segundo plano: a aliança com os EUA deixava de ser vantajosa em termos de barganha econômica, e a diplomacia brasileira começou “a revisar seus fundamentos [...], em especial no que se refere ao tradicional apoio emprestado ao colonialismo português na África”.

As décadas de 1950 e 1960 caracterizaram-se também por um novo fenômeno: os esforços dos países em desenvolvimento em direção a uma ação conjunta e independente dos blocos antagônicos, seguindo os princípios da conferência Ásia-África de Bandung (1955), na Indonésia¹⁵².

Neste contexto de efervescência dos países subdesenvolvidos insere-se, no Brasil, o governo de Quadros e a conceptualização da política externa independente. Apoiado no pensamento independentista de Afonso Arinos, Quadros considerava a política externa fundamental para o desenvolvimento nacional e apontava como a segmentação do mundo não era mais entre Leste e Oeste, mas entre Norte e Sul. Concebia ainda a diferença entre Norte e Sul como essencialmente econômica, e não ideológica. Era portanto necessário que o Brasil criasse laços proveitosos até mesmo com nações de ideologias diversas, passando de um âmbito de atuação subregional para uma “mundialização” das relações internacionais¹⁵³. A reorientação da política externa brasileira a partir de 1961 moldou-se nessas novas diretrizes, conduzindo por exemplo ao reatamento de relações com a URSS e com os países socialistas do Leste Europeu¹⁵⁴.

Quadros colocava em ato aquilo que alguns autores viriam a chamar de “desideologização da política externa”. Não mais havia uma ideologia que regulasse a formulação da própria atuação em campo internacional. Nesse sentido, entende-se que “[...] para universalizar, era

¹⁵¹ MANZUR, 2014, pp. 171-2.

¹⁵² VIANA, 2009, pp. 2-3.

¹⁵³ SILVA, 2011, p. 3; VIANA, 2009, p. 7.

¹⁵⁴ DOMINGOS, 2008, p. 8.

necessário [...] empreender estudos e projetos para ampliar mercados em todas as áreas do mundo, a despeito da escolha ideológica de cada uma”¹⁵⁵.

Em um artigo de 1961 para a revista *Foreign Affairs*, Quadros enumera algumas características do Brasil importantes para seu projeto: as suas proporções continentais, a miscigenação e a rápida industrialização de algumas regiões do país, além da independência ideológica do país. Estes fatores transformariam o Brasil em uma potência internacional:

Quando me refiro a uma “nova força” não estou aludindo a uma força militar, mas ao fato de que uma nação, até aqui quase desconhecida, está pronta a fazer valer, no jogo de pressões mundiais, o potencial econômico e humano que representa e o conhecimento nascido da experiência que temos o direito de acreditar ser valiosa¹⁵⁶.

Contudo, a política externa independente foi inquestionavelmente ideológica: a intenção era moderar qualquer sujeição a ideologias limitadoras – nesse caso norte-americana – e colocar os interesses nacionais acima das questões doutrinárias e dos interesses alheios, formulando uma política de dentro para fora e não de fora para dentro. A universalização seria uma das principais vertentes dessa reorientação da política externa¹⁵⁷.

Poderiam ser parceiros comerciais e diplomáticos quaisquer países, independentemente dos vínculos político-militares. Esta política correspondia, portanto, à abertura de relações com países socialistas, com a América Latina e com os novos Estados africanos. Em relação à África, buscou-se uma aproximação, utilizando um discurso baseado nas afinidades culturais para alcançar uma posição de interlocutor privilegiado destes países nos fóruns internacionais.

O grau de intimidade das relações do Brasil com os países vizinhos do continente e com as nações afro-asiáticas, embora baseado em motivos diferentes, tende para o mesmo fim. Entre estes, na maioria dos casos, estão motivos históricos, geográficos e culturais. O fato comum a todos eles é o de que nossa situação econômica coincide com o dever de formar uma frente unida na batalha contra o subdesenvolvimento e todas as formas de opressão¹⁵⁸.

Quadros julgava os países em desenvolvimento e as novas nações africanas ótimos mercados para os produtos brasileiros, criando portanto aproximação política e econômica. Este posicionamento no entanto não excluía ambiguidades: ao mesmo tempo em que o Brasil defendia nos fóruns multilaterais o anticolonialismo e os princípios da autodeterminação dos

¹⁵⁵ MANZUR, 2014, p. 183.

¹⁵⁶ QUADROS, 1961b, p. 150.

¹⁵⁷ VIANA, 2009, pp. 4-5.

¹⁵⁸ QUADROS, 1961b, p. 152.

povos, por outro hesitava em apoiar os movimentos independentistas africanos, sobretudo por causa das antigas relações com metrópoles como a França e, em especial, Portugal¹⁵⁹. Tamanha desenvoltura passou a ser comentada em toda a sociedade, com um progressivo envolvimento da opinião pública nos assuntos internacionais. Os princípios da política externa independente tiveram continuidade durante o governo de João Goulart, assim como a crescente movimentação da opinião pública¹⁶⁰.

Após a renúncia de Quadros, em agosto de 1961, João Goulart tomou posse, dando início ao único e breve caso de parlamentarismo no Brasil. Nesses três anos de governo deu-se continuidade à política externa independente, enfatizando o universalismo, o independentismo e o desenvolvimentismo. A política externa independente de Goulart, porém, diferenciava-se da de Quadros pela aquisição de “um sentido mais realista e profissional”, através dos chanceleres San Tiago Dantas e Araújo Castro¹⁶¹.

Segundo San Tiago Dantas, a política externa independente podia ser sistematizada nos seguintes pontos: a) contribuição à preservação da paz e apoio ao desarmamento; b) reafirmação dos princípios de não intervenção e de autodeterminação dos povos; c) ampliação do mercado externo nacional e intensificação de relações comerciais com todos os países, independentemente da ideologia – ou seja, atuação isenta de compromissos ideológicos; d) apoio à emancipação dos territórios não autônomos¹⁶². Esses temas seriam retomados mais tarde no pragmatismo responsável de Geisel.

A crise dos mísseis em Cuba foi uma prova importante para a política externa brasileira independente. A questão cubana foi um capítulo marcante nas relações hemisféricas, envolvendo a solidariedade continental, o problema do comunismo e o princípio da não intervenção¹⁶³. San Tiago Dantas declarou a oposição do Brasil à invasão de Cuba, ao isolamento de Cuba e às sanções econômicas. Fator ainda mais marcante foi a abstenção do Brasil na votação sobre a expulsão de Cuba da OEA em 1962. Ao mesmo tempo, Dantas criticava abertamente o novo regime político cubano¹⁶⁴.

Entre as principais vertentes da opinião pública no período havia a liberal-ocidentalista, a favor da defesa dos valores ocidentais, das relações especiais com os Estados Unidos e da

¹⁵⁹ MANZUR, 2014, pp. 185-6.

¹⁶⁰ MANZUR, 2014, p. 197.

¹⁶¹ VIANA, 2009, p. 8.

¹⁶² DANTAS, 2011, p. 10.

¹⁶³ FRANCHINI NETO, 2005, p. 1.

¹⁶⁴ MANZUR, 2014, p. 188.

liberalização do comércio. Havia também a nacional-revisionista, contra o imperialismo norte-americano, a favor da autonomia internacional do Brasil e da abertura política a todos os países, inclusive socialistas e comunistas. Goulart pendia para a linha nacional-revisionista, tendo tomado medidas como por exemplo a regulamentação da Lei de remessa de lucros de capital estrangeiro a instituição do 13º salário e do Estatuto do Trabalhador Rural¹⁶⁵.

Para os liberal-ocidentalistas estas reformas representavam a associação do governo ao comunismo internacional, ou seja, a ameaça à sociedade brasileira e ao mundo livre proviria do próprio governo. O grupo revisionista, por sua vez, não estava totalmente satisfeito com a natureza e o ritmo das reformas. A tensão e polarização das tendências de opinião estimularam a reação dos conservadores, levando à destituição de Goulart em 1964 e à instituição do regime militar no Brasil¹⁶⁶.

2.1.2. Criação da política africana

O interesse do Brasil pela África desenvolveu-se em mínima parte desde o pós-guerra, ganhando maior relevância na década seguinte, até chegar à implementação pelo Itamaraty de uma estratégia para África, no início da década de 1960.

Nas décadas de 1940 e 1950 a linha de pensamento era fundada na convicção de que o desenvolvimento industrial e a expansão da influência regional do país deveriam proceder juntos, ideias essas engendradas no nacional-desenvolvimentismo da época. Portanto, a partir da Conferência de Bandung em 1955, o interesse pelo continente africano cresceu até chegar a impulsionar a criação de uma política africana no seio do Itamaraty¹⁶⁷.

A partir de Bandung foi criado o Movimento dos Países não Alinhados, visando dar aos países em desenvolvimento voz e capacidade de influenciar a agenda global, além de formular uma cooperação econômica e cultural afro-asiática em oposição ao colonialismo e às grandes potências. Foram enunciados também o princípio de não alinhamento com nenhum dos blocos do período da Guerra Fria e a formalização do diálogo Norte-Sul, deixando de lado a divisão Leste-Oeste¹⁶⁸. Ainda assim, pelo menos durante os anos 1950, a posição brasileira tendia muito mais para o apoio ao colonialismo, seguindo passivamente as nações colonialistas. A

¹⁶⁵ DOMINGOS, 2008, p. 2.

¹⁶⁶ MANZUR, 2014, p. 195.

¹⁶⁷ SARAIVA, 1996, p. 22.

¹⁶⁸ VIANA, 2009, p. 2.

reaproximação brasileira começou pelos países africanos de expressão francesa e inglesa para chegar depois aos de língua portuguesa.

Quanto a Portugal,

a linha de argumentação utilizada pelo Itamaraty era de que o Brasil tinha plena convicção anticolonial e era favorável à autodeterminação dos povos. Por outro lado, o país possuía laços especiais com a ex-metrópole, oficializados, inclusive, através de um Tratado de Amizade e Consulta, o que obrigava o Brasil a não assumir uma postura agressiva com relação a Lisboa¹⁶⁹.

Este tratado, assinado em 1953 com o objetivo de harmonizar as políticas externas entre os dois países, foi, porém, utilizado na realidade pelo governo português como instrumento para obter apoio à manutenção de suas colônias. Alguns diplomatas brasileiros não viam neste documento utilidade alguma, ou somente um instrumento para obter o apoio brasileiro em questões internacionais.

Durante o governo Kubitschek começaram a surgir vozes discordantes no ambiente da diplomacia brasileira quanto à descolonização africana. Alguns diplomatas do Itamaraty, como Oswaldo Aranha e Álvaro Lins, iniciaram uma série de estudos sobre a realidade africana, frisando a importância de uma revisão da política externa brasileira em relação ao problema colonial. Marco significativo do período foi, em 1957, a preparação de um memorando no âmbito da Divisão Política do Itamaraty sobre a descolonização asiática e africana e suas consequências para o Brasil, sugerindo a tomada de medidas como missões de cortesia em países africanos e o estudo dos dados recolhidos em tais missões¹⁷⁰.

A partir da segunda metade da década de 1950 o enfoque passa a ser sobretudo a África negra atlântica, que recebeu tratamento especial por representar uma área fundamental na ampliação dos interesses brasileiros. Também a preocupação com a associação econômica entre os novos Estados africanos e as antigas metrópoles europeias, após o Tratado de Roma (1957), contribuiu para a escolha estratégica brasileira. Para Kubitschek, a questão africana não tinha valor político, a grande preocupação, na ótica do projeto desenvolvimentista, eram as relações econômicas e comerciais entre Europa e África e o risco do comércio exterior brasileiro sair prejudicado, dada a semelhança entre os principais produtos brasileiros e africanos¹⁷¹.

¹⁶⁹ PENNA FILHO, 2009, p. 2.

¹⁷⁰ PENNA FILHO; LESSA, 2007, pp. 63-5.

¹⁷¹ SARAIVA; GALA, 2000, p. 4.

As relações entre Brasil e Portugal certamente não colaboravam para a abertura brasileira aos países africanos. O Brasil, herdeiro direto da sociedade portuguesa, sem dúvidas sofria fortes interferências da ex-metrópole nas relações com o continente africano. O modesto apoio ao colonialismo e a relação entre Brasil e África do Sul (manifestada num significativo intercâmbio comercial entre os dois) prejudicavam a imagem brasileira perante os países africanos. Os países africanos olhavam com desconfiança o Brasil, suspeito de colaborar com o colonialismo português e de apoiar o regime de *apartheid* sul-africano¹⁷².

O arrefecimento da Guerra Fria levaria a uma nova abordagem das relações internacionais, não mais restrita à divisão Leste-Oeste, e os movimentos de contestação do sistema colonial e nacionalistas pelas independências na África começaram a se desenvolver rapidamente até conquistar a emancipação política, trazendo o continente ao centro de interesse do sistema internacional. De fato, na época do governo Kubitschek, a despeito do silêncio do governo brasileiro frente à descolonização da África, o continente africano foi-se incorporando ao cenário mundial à medida que vários países africanos alcançavam a independência¹⁷³.

Junto a este quadro de descolonização, houve um maior ativismo do continente africano em busca de uma ação mais coordenada e colaborativa entre os vários países da região. Saraiva e Gala trazem vários exemplos dessa efervescência no continente, como a I Conferência de Solidariedade Afro-Asiática e a I Conferência dos Estados Independentes da África, cujos conceitos convergiram, em 1963, para o nascimento da Organização da Unidade Africana¹⁷⁴.

A descolonização africana deu espaço para um discreto aumento do interesse brasileiro pela África. A orientação da política externa brasileira em relação à África foi de interesse e solidariedade política aos países recém-independentes, sem entrar porém em conflito com as antigas metrópoles.

O período compreendido entre os anos 1960 e 1970 é essencial para a compreensão da mudança de paradigmas da política externa brasileira em relação à África, ao mesmo tempo que ganhava uma posição de destaque na agenda política de Quadros e Goulart. Se até o início dos anos 1960 a política externa brasileira era caracterizada pela conviência ou discreto apoio brasileiro ao colonialismo europeu, em particular àquele português, a partir do governo

¹⁷² PENNA FILHO, 2009, p. 1.

¹⁷³ SARAIVA; GALA, 2000, p. 4; PENNA FILHO, 2009, p. 7.

¹⁷⁴ SARAIVA e GALA, 2000, p. 4.

Quadros tal ambiguidade começou a ser questionada, sob a influência das novas perspectivas abertas pela política externa independente.

A questão fundamental era a ambiguidade e contradição do discurso dos formuladores da política externa brasileira para a África, discurso este que evocava a “familiaridade” e a “história comum” entre os dois lados do Atlântico Sul. Este discurso culturalista e simbólico – criado para “seduzir” os africanos – manifestava-se na abundância de referências aos vínculos históricos e culturais do Brasil com a África, enfatizando a dívida que o Brasil deveria pagar pelos “braços” fornecidos e que contribuíram fortemente à formação econômica brasileira. Porém, contemporaneamente, continuavam a sublinhar os vínculos de afetividade que ligavam os brasileiros aos portugueses e suas “províncias do ultramar”¹⁷⁵.

Com a política externa independente, o Brasil iniciou um processo de mudança de posição em relação à África, afastando-se da característica posição de aceitação do colonialismo europeu. Quadros exprimiu-se de maneira decidida a favor da descolonização africana, atento à nova dinâmica internacional e à diversidade de opções internacionais. Estava atento também ao tema do crescimento econômico interno e às demandas sociais criadas pelo processo de industrialização dos governos anteriores, junto ao crescimento populacional. Tendo em conta a crise da balança comercial advinda das complicações nas exportações de café, criar novos horizontes poderia ser uma oportunidade para dar vazão à incipiente produção industrial. Assim, as origens da reorientação da política externa brasileira para a África nos governos de Quadros e Goulart remetem a estes novos horizontes criados pela alteração das forças que impulsionavam a abertura do Brasil e a busca de novos espaços de penetração econômica¹⁷⁶.

A política africana, inserida na política externa independente, se mantém na linha do projeto desenvolvimentista brasileiro das décadas anteriores. Nesse contexto, a reaproximação da África tinha duas vertentes: a econômica, com o objetivo de alcançar novos mercados para expandir o mercado brasileiro, como seria o caso da África atlântica entre as décadas de 1960 e 1970, e aquela política, frente ao processo de descolonização e o consequente crescimento da importância do grupo de países afro-asiáticos no seio das Nações Unidas¹⁷⁷.

Do ponto de vista diplomático, Quadros afirmava que o desenvolvimento era um objetivo comum ao Brasil e às nações com as quais país tinha relações mais íntimas, e que a rejeição

¹⁷⁵ SARAIVA, 1996, p. 23.

¹⁷⁶ SARAIVA; GALA, 2000, p. 6.

¹⁷⁷ FERREIRA, 2013, p. 127.

do colonialismo era o corolário inevitável e imperativo dessa meta¹⁷⁸. O discurso a favor da autodeterminação dos povos africanos derivava dos princípios anticolonialistas e antirracistas da nova política exterior brasileira. Ao mesmo tempo, Quadros afirmava que Brasil e África tinham aspirações comuns, como o “desenvolvimento econômico, a defesa dos preços das matérias-primas, a industrialização e o desejo de paz”¹⁷⁹. Do ponto de vista interno, Quadros enfatizava que a nova política era necessária para o crescimento do país. Em contraste com a apatia em relação à África característica do governo Kubitschek, a nova política procurou explorar a nova situação para afirmar o desejo de autonomia do Brasil.

O primeiro gesto objetivo da nova posição brasileira quanto à África deu-se já em 1961, com a reforma administrativa do Itamaraty e a consequente criação de uma nova unidade administrativa no Ministério: a Divisão África. Esta tinha dois objetivos imediatos: a criação de propostas de abertura de novas missões diplomáticas nos novos Estados africanos e o estudo dos meios para o estabelecimento de vínculos econômicos e culturais com o continente. Estas finalidades tinham que ser alcançadas sem qualquer tipo de intervencionismo ou atitude partidária brasileira nos assuntos locais. É importante destacar que outras iniciativas foram tomadas nesse sentido: a assinatura de acordos culturais e o estabelecimento de um sistema de consultas com a Organização Interafricana de Café para a defesa do preço do produto no mercado mundial¹⁸⁰.

Apesar dos apenas sete meses em cargo, em 1961, o presidente Quadros impulsionou a política africana com a abertura das primeiras embaixadas brasileiras na África, em Gana, Nigéria e Senegal. Os diplomatas brasileiros no seio da ONU também começaram a tomar uma posição mais firme em relação à descolonização africana, inclusive em relação às colônias portuguesas¹⁸¹. No mesmo ano “em verdadeira euforia africanista, o Brasil instalou consulados em Luanda, Lourenço Marques (hoje Maputo), Nairobi e Salisbury (na antiga Rodésia, hoje Zimbábue)”¹⁸². Quadros em 1961 enfatizava a importância do continente africano para o Brasil:

Quanto à África, podemos dizer que representa hoje uma nova dimensão da política brasileira. Estamos ligados àquele continente pelas nossas raízes étnicas e culturais e partilhamos do seu desejo de forjar para si mesmo uma posição independente no mundo de hoje. [...] Creio que é precisamente na África que o Brasil pode prestar o melhor serviço aos conceitos de vida e

¹⁷⁸ VIANA, 2009, p. 5

¹⁷⁹ SARAIVA; GALA, 2000, p. 6.

¹⁸⁰ CERVO; BUENO, 2011, p. 343.

¹⁸¹ FERREIRA, 2013, pp. 133-4.

¹⁸² SARAIVA; GALA, 2000, p. 7.

métodos políticos ocidentais. Nosso país deveria tornar-se o elo, a ponte entre a África e o Ocidente – desde que estamos tão intimamente ligados a ambos os povos¹⁸³.

O Brasil, através da estratégia pragmática baseada no desarmamento, no desenvolvimento econômico e na descolonização, buscava tornar a própria política externa mais autônoma e libertar-se das implicações da Guerra Fria, aproximando-se do nascente movimento de Países não Alinhados¹⁸⁴. É importante ressaltar que esta reorientação política não significou de forma alguma a exclusão do alinhamento com os EUA e que a condenação da colonização africana não levaria a nenhuma coalização automática com os blocos terceiro-mundistas, apesar do Brasil se considerar parte desses¹⁸⁵.

Contudo, a abertura à África não se deu sem dificuldades. Apesar do esforço de mudança de rumo do governo, a simpatia professada por intelectuais e diplomatas em relação a Portugal e o “conservadorismo da grande imprensa nacional e a ação da comunidade de imigrantes portugueses” colocavam Quadros e Goulart sob forte pressão¹⁸⁶. Não obstante, a reaproximação atlântica foi estabelecida e foram alcançados resultados positivos como, por exemplo, a abertura em 1961 das três embaixadas brasileiras na África e o reconhecimento da independência de alguns países africanos, como Ruanda, Burundi e Argélia¹⁸⁷.

Uma das principais preocupações do Brasil nesse período era a questão angolana, que revelou a ambiguidade da política externa independente. No início de 1960, as revoltas dirigidas pelos principais movimentos angolanos de libertação – o Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA) e o Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) – levaram à eclosão da guerra de libertação. A reação portuguesa, aproveitando-se dos armamentos disponibilizados pela Organização do Tratado do Atlântico Norte, não se fez esperar. À medida que a pressão dos países africanos recém-independentes aumentava, a questão da independência angolana chegava com mais força às Nações Unidas. Por iniciativa de 44 países afro-asiáticos, foi apresentada uma resolução para a criação de instituições livres em Angola e a passagem gradual do poder ao povo angolano, tendo sido aprovada inclusive pelo Brasil. Na realidade este voto não representava um compromisso com a independência angolana: em dezembro de 1962, aquando da sessão da ONU, o Brasil absteve-se de votar a resolução que condenava Portugal por tomar posições contrárias às diretrizes da Carta da ONU.

¹⁸³ QUADROS, 1961b, p. 154.

¹⁸⁴ BURNS, 1967, pp. 204-5.

¹⁸⁵ SARAIVA; GALA, 2000, pp. 6-7; LECHINI, 2008, p. 58.

¹⁸⁶ PENNA FILHO; LESSA, 2007, p. 68.

¹⁸⁷ SARAIVA, 1996, p. 72.

O caso demonstra como a política externa se caracterizava por aquilo que Saraiva definiu como “movimento pendular” diante da possibilidade da independência de Angola, advindo quer das questões internas, como a instabilidade do governo e a pressão dos conservadores para voltar a realinhar-se com os EUA, afastando-se da África, quer de questões externas como a interferência que continuaria a exercer a diplomacia portuguesa nos votos e decisões do Brasil na ONU¹⁸⁸.

A tensão política, aliada a outros fatores internos, como a resistência dos setores conservadores e dos militares quanto à implementação de uma política africana, culminou no golpe de 1964. A instauração do regime militar no Brasil não determinou uma inflexão total das relações entre Brasil e África, mas um realinhamento político com as teses predominantes da Guerra Fria, além do abandono do discurso oficial pela emancipação das colônias africanas¹⁸⁹.

2.2. Regime militar (1964-85): alternância entre a baixa e alta intensidade do interesse na política africana

Com o golpe de março de 1964 deu-se início ao período de regime militar que perdurará até 1985. Com a ascensão dos militares ao poder, cessaram os pressupostos da política externa independente de Quadros/Goulart, e a Doutrina de Segurança Nacional foi elevada ao centro da política externa. Houve ainda a redefinição da política africana do Brasil, ganhando um maior destaque a dimensão geopolítica do Atlântico Sul. Na percepção dos militares, difundiu-se a ideia de que a costa atlântica africana era a “fronteira oriental” do Brasil e que o espaço entre as duas costas era uma área de defesa essencial para o país. Durante o regime militar, contudo, sobreviveu a noção de projeto nacional de desenvolvimento e de busca de autonomia internacional, visando transformar o Brasil numa “potência média industrializada”¹⁹⁰.

Após o expurgo do Congresso, foi eleito um dos líderes golpistas, o marechal Castelo Branco, que governará o país entre 1964 e 1967. Logo após sua posse, “corrigiu” o rumo das políticas interna e externa.

¹⁸⁸ SARAIVA, 1996, p. 85.

¹⁸⁹ PENNA FILHO, 2009, p. 34.

¹⁹⁰ VIZENTINI, 2013, p. 58.

Internamente, revogou a Lei de Remessa de Lucros e adotou medidas econômicas, como o corte nos gastos públicos e desvalorização cambial, para frear a inflação galopante e o déficit orçamentário. A aplicação dessas medidas e a promulgação de uma lei que dava garantias aos investimentos de empresas estrangeiras trouxeram para o Brasil, no início de 1965, recursos econômicos norte-americanos, do FMI e do Banco Mundial¹⁹¹. Ao mesmo tempo, o governo mobilizou “o aparelho repressivo para extinguir os principais focos de resistência ao seu projeto de desenvolvimento dependente e associado”¹⁹².

Externamente, nos primeiros três anos de regime, as diretrizes levaram a diplomacia brasileira ao abandono dos princípios da política externa independente. Levaram também a uma abertura favorável aos investimentos estrangeiros, ao realinhamento com os EUA e com as potências ocidentais. Para demonstrar a sua proximidade com os EUA, o Brasil, logo após o golpe, rompeu relações com Cuba e afastou-se do bloco soviético e dos países afro-asiáticos¹⁹³.

As prioridades nesse período inicial eram as relações com o Hemisfério Ocidental e América Latina, permeado pelo ocidentalismo e anticomunismo. As relações com a África adquiriram uma ênfase quase exclusivamente geopolítica: Castelo Branco reforçou o conceito de Comunidade Luso-Brasileira, buscando assim manter seguras as costas brasileiras da “ameaça comunista” que poderia chegar de qualquer parte do mundo, inclusive do continente africano em fase de libertação¹⁹⁴. O discurso de lusitanidade e lusofonia unia-se aos discursos ocidentalistas e geopolíticos predominantes do período. Como evidencia Saraiva, “o lugar da África para os novos governantes passou a ser o do objeto que assistia passivamente à substituição da ‘sujeição’ colonial por outra ainda pior: a do comunismo”¹⁹⁵. Contudo, foi nesse primeiro governo militar que ocorreu a primeira visita ao Brasil de um chefe de Estado africano, o senegalês Léopold Senghor, em setembro de 1964. Dava-se, assim, um sinal positivo aos militares brasileiros, que viam a aproximação com o Senegal a partir de uma perspectiva geopolítica¹⁹⁶.

Nesse contexto de divisão bipolar do mundo, e com a necessidade de o Ocidente adotar uma nova linha de combate ao comunismo (a estratégia de contenção), Castelo Branco e os

¹⁹¹ VIZENTINI, 2013, pp. 58-9.

¹⁹² SANTANA, 2003a, p. 144.

¹⁹³ VIZENTINI, 2013, p. 62.

¹⁹⁴ FERREIRA, 2013, p. 317.

¹⁹⁵ SARAIVA, 1996, p. 97.

¹⁹⁶ SARAIVA; GALA, 2000, pp. 9-10.

militares encontraram os fundamentos para a nova orientação da política externa nos conceitos teóricos da Escola Superior de Guerra. O eixo principal dessas noções era a manutenção da cooperação com os órgãos de segurança norte-americanos, justificando as ações coercitivas e a violência interna através da ideia de “internalização da Guerra Fria”. A política externa brasileira de Castelo Branco, ao retornar a um alinhamento com os EUA, praticamente eliminou as relações comerciais com o Leste e a incipiente política que vinha sendo desenvolvida com a África¹⁹⁷.

De 1964 até o início da década de 1970 o Brasil continuaria adotando como fundamento de suas ações os conceitos de “interdependência”, “segurança coletiva” e o tradicional apoio a Portugal. Preservar a independência do Brasil implicava a aceitação da interdependência no campo político, ideológico e militar com o bloco ocidental. O pan-americanismo, assim, voltava a verticalizar-se¹⁹⁸. A interdependência do bloco ocidental e a defesa intransigente deste atuaria no sentido de suprimir as fronteiras nacionais em nome da segurança coletiva, levando assim a encarar qualquer movimento insurrecional como sendo de cunho comunista¹⁹⁹.

Foram abandonados os ideais de solidariedade e cooperação com a África negra e o enfoque passou para a África branca, notadamente a África do Sul, com a qual o Brasil já tinha ligações desde a Segunda Guerra. O pressuposto à base dessa reorientação era de que os movimentos de emancipação africanos estavam contaminados pelo comunismo. Era pois necessário promover a estabilidade no continente africano reforçando a segurança militar no Atlântico Sul “sob os auspícios das potências ocidentais”. As embaixadas e consulados brasileiros na África, criados durante os governos de Quadros e Goulart, foram contudo mantidos e funcionaram regularmente²⁰⁰.

A despeito do fundamento ideológico da política externa do governo de Castelo Branco, o Itamaraty continuou exercendo sua liderança na cooperação e na mobilização do apoio público e privado para a África, dando relevância aos aspectos econômicos e comerciais entre Brasil e África. Já que em 1964 o intercâmbio entre os dois continentes era insignificante comparado ao total da balança comercial brasileira – o Brasil exportava cerca de 2% de seu total para África e dela importava menos de 1% –, o Itamaraty e sua Divisão da África

¹⁹⁷ SANTOS, 2003, pp. 3-4.

¹⁹⁸ SARAIVA, 1996, p. 100.

¹⁹⁹ SANTOS, 2003, p. 7.

²⁰⁰ SARAIVA, 1996, p. 108.

buscaram reverter a situação através do estudo das reais possibilidades de promoção do comércio com o outro lado do Atlântico²⁰¹.

Foi enviada, assim, em 1965, uma missão comercial para África atlântica (Senegal, Libéria, Gana, Nigéria, Camarões e Costa do Marfim), composta por representantes de setores empresariais brasileiros e de órgãos do governo, como a Petrobras e o Banco Central. Como aponta Saraiva, nessa primeira visita não faltaram dificuldades, como a pouca complementaridade entre as economias africanas e aquela brasileira (dada a semelhança dos produtos exportados) e a dominação do comércio e distribuição de produtos industriais na África por parte das ex-metrópoles. Tornou-se então evidente para os diplomatas que a melhor forma de atingir o continente e defender os valores ocidentais não era a estratégia geopolítica, mas através de uma aproximação civil e comercial²⁰². A missão foi, porém, considerada pelo Itamaraty um sucesso porque “durante a visita foram vendidos mais de meio milhão de dólares em roupas de algodão, sapatos, enlatados, produtos elétricos e alguns produtos agrícolas [...], tendo o Brasil manifestado interesse na importação de petróleo, alumínio, carvão e cálcio”²⁰³. A missão concluiria que os países mais favoráveis à colocação de produtos brasileiros eram as colônias portuguesas e a África do Sul²⁰⁴.

Houve, portanto, um redirecionamento, especialmente rumo à região austral do continente africano, aspirando a formulação de uma “comunidade luso-afro-brasileira que, ao incluir o contingente branco da África austral, representasse uma fidelidade ao Ocidente”²⁰⁵. A ideia era criar uma verdadeira *commonwealth* de países de língua portuguesa localizada em três continentes, tornando assim o Brasil o mediador entre Portugal e suas províncias ultramarinas.

Em 1966, foi enviada a segunda missão comercial e militar na África, desta vez para África do Sul e para as colônias portuguesas de Angola e Moçambique, para avaliar as possibilidades que poderiam ser abertas para o Brasil na eventual saída de Portugal das colônias²⁰⁶.

Segundo Cervo, no segundo governo militar, de Costa e Silva (1967-69), teve início a mais longa e coerente experiência externa do Brasil, que perdurará até o início dos anos 1990²⁰⁷. Nesses dois anos de governo houve uma redefinição da política externa no marco da

²⁰¹ SARAIVA, 1996, p. 111.

²⁰² SARAIVA, 1996, p. 115.

²⁰³ SANTANA, 2003a, p. 147.

²⁰⁴ PENNA FILHO, 2009, p. 34.

²⁰⁵ OLIVEIRA; MOURÃO, 2005, p. 55.

²⁰⁶ SARAIVA, 1996, pp. 118-9.

²⁰⁷ CERVO, 1994, p. 42.

“diplomacia da prosperidade”, com matriz na Era Vargas. As prioridades eram o desenvolvimento, o crescimento industrial do país, a flexibilização diplomática no contexto da Guerra Fria, mas sobretudo a ampliação dos mercados, incrementando a cooperação com os países em desenvolvimento. Dá-se então início aos “anos dourados da política africana do Brasil (1967 a 1979), [que] representaram um capítulo espetacular na reinserção internacional do Brasil no mundo confuso do final da década de 1960 e toda a década de 1970”²⁰⁸. Foi redimensionado também o papel do Atlântico e da África nas relações internacionais do Brasil, prevalecendo as perspectivas estratégicas do comércio sobre as limitadas perspectivas geopolíticas do governo anterior²⁰⁹.

A política externa de Costa e Silva caracterizou-se por traços mais nacionalistas, voltados para a proteção dos interesses nacionais do país e afastados da política norte-americana. A prioridade da diplomacia brasileira não era mais a segurança, e sim o desenvolvimento, o crescimento industrial induzido e organizado pelo Estado, e o aproveitamento ao máximo das possibilidades que se abriam ao país num clima de *détente* (distensão) internacional²¹⁰.

O Estado autoritário brasileiro foi mantido, mas passou-se de uma “posição de subordinação barganhada em relação às [empresas] transnacionais, para uma postura de negociação ativa e, inclusive, de antagonismos localizados”²¹¹. Não faltaram críticas à ordem internacional dividida em dois blocos e ao congelamento do poder mundial que perpetuavam os mecanismos desiguais nas relações Norte-Sul e tolhiam os interesses do Brasil.

Percebeu-se que nesse clima de *détente* entre as grandes potências o conflito Leste-Oeste ia se esgotando para dar lugar ao antagonismo Norte-Sul. Na tentativa de distanciar-se do bloco ocidental e lutando pelo incremento da cooperação com países em desenvolvimento, o chanceler Magalhães Pinto deu resoluta apoio às reivindicações do Terceiro Mundo. Defendeu ainda um esquema de preferência comercial para com os países em desenvolvimento e o reforço do poder e ampliação da margem de ação dos países do Sul, visando também modificar o funcionamento injusto do sistema internacional²¹².

O distanciamento do continente africano do governo anterior, foi revertido através da instalação de novos postos diplomáticos e pelo acompanhamento da Comissão Econômica das

²⁰⁸SARAIVA, 1996, p. 128.

²⁰⁹SARAIVA, 1996, p. 136.

²¹⁰CERVO, 1994, p. 44.

²¹¹VIZENTINI, 2013, p. 64.

²¹²VIZENTINI, 2013, p. 65.

Nações Unidas para a África na busca de novas parcerias, oportunidades e alianças. Foi enviada uma missão de representantes do Instituto Brasileiro do Café para a Tanzânia, Etiópia, Quênia e Uganda, visando encontrar uma solução conjunta para a problemática da superprodução de café. Por sua vez, outros países africanos, como Marrocos e Argélia, enviaram missões comerciais para o Brasil. Outra iniciativa interessante nesse período foi a inauguração pelo Brasil, em 1968, de linhas marítimas regulares para a África. Os resultados desse empenho foram positivos, levando a um modesto crescimento das exportações para a África, passando de 1,5% em 1966 a 2,1% em 1968²¹³.

A aproximação ao continente africano foi gradualmente posta em ato, mas não sem entraves e contradições. Nota-se a permanência de certas linhas de atuação da diplomacia, especialmente da continuidade da tradicional política de apoio ao colonialismo luso, no voto brasileiro na Assembleia Geral da ONU, em 1968, ao lado de Portugal e África do Sul, opondo-se às resoluções que condenavam o colonialismo. Logo em seguida, o Brasil ratificou tratados de cooperação com a ex-metrópole²¹⁴.

De acordo com Santos, a percepção do interesse nacional brasileiro nas relações com a África durante os anos 1960, primeiramente sob o regime da política externa independente, e posteriormente de “interdependência”, era acomunada pelo fato de que os interesses materiais concretos, como o comércio e o fluxo de capitais, eram descuidados e raras vezes implementados. A questão africana e as suas relações eram abordadas dentro de um contexto no qual prevalecia o peso geopolítico e ideológico. A mudança qualitativa dessa situação ocorreu graças a dois importantes eventos: a falência dos acordos de Bretton Woods em 1971, devido à impossibilidade de manter a conversibilidade do dólar em ouro garantida pelo tesouro norte-americano, e a aceleração do processo de desenvolvimento industrial brasileiro na década de 1960. Assim, para o Brasil, inserido em uma nova e complexa conjuntura internacional, tornava-se ainda mais necessário lançar-se em busca de novos mercados consumidores²¹⁵.

O contexto internacional em que se inseria o terceiro governo militar, de Emílio Médici (1969-74), era mais favorável às exigências de maior autonomia do Brasil e de uma política externa mais pragmática e flexível. O período Médici caracterizou-se pelo “milagre econômico”. A economia brasileira, orientada para um programa consistente de exportação,

²¹³ SANTANA, 2003a, pp. 150-1.

²¹⁴ SARAIVA, 1996, p. 129.

²¹⁵ SANTOS, 2003, pp. 7-8.

sobretudo de produtos industriais, cresceria a um índice médio de 10% ao ano entre 1970 e 1973. Nesses anos

consolidava-se o famoso ‘tripé econômico’: as empresas estatais encarregavam-se da infraestrutura, da energia e das indústrias de bens de capital (aço, máquinas, ferramentas), as transnacionais produziam os bens de consumo duráveis (automóveis e eletrodomésticos) e o capital privado nacional voltava-se para a produção de insumos (autopeças) e bens de consumo popular²¹⁶.

Em decorrência do andamento positivo da economia mundial, entre 1968 e 1973 a atração de investimentos de capital estrangeiro foi maximizada²¹⁷. Daqui decorre também a necessidade para a diplomacia, para as agências de governo e para as empresas estatais e privadas de entrelaçar relações com o continente africano e de abrir-se aos mercados do Sul, dando, assim, renovada ênfase à cooperação Sul-Sul²¹⁸.

A pretensão brasileira de ingressar também no Primeiro Mundo esbarrava nas dificuldades de acesso ao sistema internacional, às quais se juntavam as barreiras protecionistas adotadas pelos países industrializados. Para sair desse impasse, o Brasil incrementou as exportações de artigos mais compensadores – os manufaturados – e buscou novos compradores nos países do Sul. Contudo, em razão dessas medidas e do elevado consumo de petróleo, matéria-prima fundamental ao modelo de desenvolvimento implementado no Brasil, a dívida externa passou de 4 bilhões de dólares em 1968 para 13 bilhões em 1973, incrementando a vulnerabilidade do país aos fatores externos²¹⁹.

Com a “diplomacia do interesse nacional” do governo Médici, foi dada uma nova dimensão à política africana. Fato marcante da política externa foi a visita do chanceler Barbosa, entre 1972 e 1973, a diversos países da África negra, Egito e Quênia²²⁰. Em 1973, o Itamaraty, com a participação da Câmara de Comércio Afro-Brasileira, organizou uma missão de caráter exclusivamente comercial em numerosos países da costa ocidental. Participaram também da missão membros do governo, representantes de empresas estatais e de empresas privadas brasileiras. Criavam-se assim as bases para o restabelecimento das relações entre o Brasil e o

²¹⁶ VIZENTINI, 2013, p. 70.

²¹⁷ SANTANA, 2003a, p. 152.

²¹⁸ SARAIVA, 1996, p. 139.

²¹⁹ SANTANA, 2003a, p. 153.

²²⁰ OLIVEIRA; MOURÃO, 2005, p. 56.

continente africano, tornando assim a África em um espaço privilegiado para os produtos brasileiros²²¹.

Embora as novas possibilidades encontrassem certa resistência no ressentimento africano devido à posição brasileira de apoio a Portugal e ao incremento comercial das relações com a África do Sul, esses interesses mútuos deram frutos para ambos os lados. Do lado brasileiro, foram assinados vários acordos bilaterais com os países africanos visitados. Negociou-se com a África ocidental a venda de produtos e equipamentos pesados e a participação das primeiras companhias brasileiras em projetos de infraestrutura na África negra²²². Do lado africano, registrou-se o aumento das representações diplomáticas e das missões comerciais enviadas ao Brasil. Com as políticas implementadas por Barbosa o Brasil alcançou resultados significativos nesse período: entre 1967 e 1973 as exportações quadruplicaram e o movimento de capitais alcançou 11,3 bilhões de dólares²²³.

Contudo, a verdadeira estruturação de uma política prioritária e com resultados concretos para o continente africano durante o período militar seria lograda durante a gestão de Ernesto Geisel (1974-79), com sua nova orientação da política externa brasileira, o dito “pragmatismo responsável”, e suas principais prioridades: a América Latina e a África²²⁴.

Com a implementação desta política externa marcante, foi dada consistência prática aos discursos de aproximação e universalização que vinham se desdobrando desde o início dos anos 1960. Mas, se na década de 1960 a ênfase quanto à África focava-se na retórica da solidariedade entre os povos, na década de 1970 a ênfase passava ao potencial mercado africano²²⁵.

Como ressaltam Oliveira e Mourão, o interesse do Brasil no estreitamento das relações com os países africanos era “concomitantemente comercial e político, subordinado, no entanto, ao contexto da política exterior brasileira, ou seja, ao contexto da estratégia de inserção do país no sistema internacional”²²⁶.

Entre os principais fatores propulsores da aproximação brasileira em relação à África no início da década de 1970 estão o projeto de modernização capitalista brasileiro e a

²²¹ SARAIVA, 1996, p. 142.

²²² SANTOS, 2003, p. 9.

²²³ CERVO, 1994, p. 45.

²²⁴ SANTOS, 2003, p. 9.

²²⁵ SARAIVA, 1996, pp. 133-4.

²²⁶ OLIVEIRA; MOURÃO, 2005, p. 59.

vulnerabilidade energética que o país vivia em seguida à primeira crise do petróleo em 1973²²⁷. Outro fator seria a busca de novas fontes de petróleo entre os países árabes e os dois novos parceiros atlânticos na África negra: Nigéria e Angola. Mais de 90% do comércio brasileiro realizava-se então pelo mar e a importação do petróleo passava pela rota do Cabo, via África do Sul. Em razão desses fatores, é evidente que o Atlântico tornou-se um espaço privilegiado e uma área vital para a segurança econômica e estratégica do Brasil²²⁸.

Frente a um contexto internacional complicado, no qual o Brasil continuava a buscar a ampliação e diversificação das suas exportações, apresentavam-se, portanto, problemas estruturais derivados do modelo de desenvolvimento baseado no emprego de energia e tecnologia importada e da dependência dos investimentos de capitais estrangeiros²²⁹.

A desvinculação da diplomacia brasileira da Guerra Fria durante a gestão de Geisel foi visível em mais de uma ocasião: na assinatura do acordo sobre cooperação nuclear com a República Federal da Alemanha (1975), no reatamento das relações com a China, na desideologização da política externa (apoando as novas nações recém-libertadas do continente africano e condenando o *apartheid* sul-africano), e na busca de uma cooperação mais próxima com os países árabes produtores de petróleo²³⁰. O Brasil acabou assim adotando uma intensa política exportadora de produtos primários, industriais e serviços em troca do fornecimento de petróleo e matérias-primas²³¹.

No governo Geisel, portanto, houve uma intensa retomada da política africana. Esta aproximação começou pelos países africanos já independentes, através de uma ativa atuação diplomática do Brasil. De um lado com as visitas em 1974 do chanceler Azeredo da Silveira ao Senegal – reforçando as ligações brasileiras com a África ocidental – e a Lisboa. Do outro, com as visitas de Italo Zappa – chefe do Departamento de África, Ásia e Oceania – à

²²⁷ Crise deflagrada pela iniciativa da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), aliança afro-árabe, exportadora de petróleo. Estes países estabeleceram sanções econômicas, como o embargo de petróleo para vários países, entre os quais o Brasil, devido à posição brasileira de apoio na questão do jugo colonial português na África negra (cf. SARAIVA, 1996, p. 159).

²²⁸ SARAIVA, 1996, pp. 135-7.

²²⁹ Dada a abundante liquidez do mercado financeiro internacional e a necessidade de diversificar as fontes de energia, o Brasil contraiu diversos empréstimos, investindo sobretudo em programas de construção de hidrelétricas, usinas nucleares e na produção de álcool combustível automobilístico, incrementando, ao mesmo tempo, a capacitação tecnológica em âmbitos como a informática e a petroquímica. O Brasil, desta forma, visava afirmar-se como líder do Terceiro Mundo, agindo como intermediário nas relações Norte-Sul, ou seja, captando vários elementos do Norte, como os recursos financeiros, ciência e tecnologia, para repassá-los ao Sul sob a forma de projetos de cooperação e de transferência de tecnologias tropicais adequadas (cf. SANTANA, 2003a, p. 157).

²³⁰ CERVO, 1994, pp. 43-7.

²³¹ VIZENTINI, 2013, p. 75.

Tanzânia, Zâmbia e Etiópia, abrindo assim novos canais de conversações com vários países africanos e com líderes dos movimentos nacionalistas africanos²³².

No tocante às colônias portuguesas na África, o Brasil conseguiu ultrapassar a condição ambígua de apoio à descolonização e ao mesmo tempo de solidariedade com o Estado português colonialista somente depois da eclosão da Revolução dos Cravos (abril de 1974) e do consequente colapso do regime salazarista. De fato, a independência das colônias portuguesas (1974-75) foi o maior fruto da Revolução dos Cravos. Geisel tinha-se afastado desde o início do neocolonialismo português que dominava ainda em Angola, Moçambique, Cabo Verde e Guiné-Bissau. Neste contexto, uma das iniciativas mais importantes e bem sucedidas do Brasil para África foi o reconhecimento brasileiro da independência de dois Estados de expressão portuguesa, antes mesmo da “concessão” da independência por parte de Portugal: Guiné-Bissau (1974) e Angola (1975). Esta atitude será interpretada pela diplomacia portuguesa como representativa da alteração da orientação do Itamaraty perante o problema colonial²³³. Representaria também o início da falência do projeto da Comunidade Luso-Brasileira, com Portugal posto à margem, frente às pretensões brasileiras na África austral²³⁴.

A aproximação com a África na década de 1970 teve como centro de interesse também os países produtores de petróleo que possuíam simultaneamente a capacidade de compra de produtos industrializados brasileiros. Em razão das bases complementares e vantajosas para ambos os lados, a atenção da política africana do Brasil focou-se em países como Nigéria, Argélia, Gabão e Senegal e nos países independentes de expressão portuguesa, especialmente Angola²³⁵.

A década de 1970 concluiu-se com a balança em superávit graças à competitividade comercial do modelo de desenvolvimento aplicado pelo Brasil e à estratégia exportadora, que concedia aos países africanos empréstimos condicionados à aquisição de bens manufaturados brasileiros. Exemplos disso foram os empréstimos, em 1974, ao Senegal e Gabão²³⁶. Cabe ressaltar que até 1977 somente oito países compravam o equivalente a 80% das exportações brasileiras para o continente africano, enquanto seis deles – Argélia, Líbia, Nigéria, Congo,

²³² OLIVEIRA; MOURÃO, 2005, pp. 60-1.

²³³ PENNA FILHO, 2009, pp. 38-9.

²³⁴ SARAIVA, 1996, p. 178.

²³⁵ PENNA FILHO, 2009, p. 38.

²³⁶ SARAIVA, 1996, p. 146.

Gabão e Angola – forneciam cerca de 94% das importações africanas do Brasil. O comércio com a África do Sul, relevante no governo Médici, perdeu importância na gestão de Geisel²³⁷.

A transferência de tecnologia e serviços brasileiros gerou ainda mais negócios na África, assistindo-se ao surgimento do caráter empresarial do comércio brasileiro. A inovação desse período foi a gradual abertura dos países africanos à entrada de empresas brasileiras de prestação de serviços, em especial para a construção de obras públicas e de infraestrutura, implantação de projetos agrícolas, exploração de petróleo e mapeamento do solo. Inicialmente foram exclusivamente as companhias estatais brasileiras a fornecerem estes serviços, mas ao longo da década de 1970 e em toda a seguinte entrariam nesse mercado também as empresas privadas, especialmente as empreiteiras. Os regimes adotados por estas era o de *joint ventures* e o do *built-operate-transfer* (para contratos, gerenciamento e financiamentos)²³⁸.

Um aspecto marcante do intercâmbio com a África foi a venda de armas brasileiras, transformando o Brasil em um dos maiores fornecedores do continente africano entre as décadas de 1970 e 1980. O Brasil já vinha desenvolvendo sua capacidade de produção de armas desde 1974, e com o rompimento do acordo de cooperação militar com os EUA (1977), a indústria bélica ganhou ainda maior espaço e reputação internacional.

Não faltaram dificuldades e obstáculos na aproximação econômica entre Brasil e África. O país foi criticado pela perpetuação de um sistema desigual, de face colonial, baseado na troca de matérias-primas e petróleo por manufaturados brasileiros, e por aproveitar-se do baixo nível de industrialização africano que não permitia o equilíbrio das balanças comerciais. Ainda, com a institucionalização do comércio preferencial entre os mercados europeus e africanos, o Brasil teve que enfrentar obstáculos para o escoamento de seus produtos, sobretudo de bens industriais, devido à relação privilegiada dos países africanos com as ex-metrópoles europeias²³⁹.

Pode-se concluir que, externamente, com Geisel, deu-se a inserção definitiva do Brasil na África austral e realizou-se o princípio básico da política externa independente, ou seja, a multiplicação de parcerias ao mesmo tempo em que se propiciava a diminuição da pressão hegemônica²⁴⁰. Internamente, os resultados da política de Geisel manifestaram-se na

²³⁷ SANTANA, 2003a, p. 160.

²³⁸ SARAIVA, 1996, pp. 154-5.

²³⁹ SARAIVA, 1996, pp. 155-7.

²⁴⁰ OLIVEIRA; MOURÃO, 2005, p. 64.

manutenção de um crescimento econômico significativo e com a elevação acentuada da dívida externa²⁴¹.

O último governo militar, de João Figueiredo (1979-85), insere-se em um contexto internacional instável e em uma conjuntura doméstica cada vez mais adversa, com uma intensa mobilização social e deterioração da economia. Em 1979, com o segundo choque do petróleo, com o encerramento da *détente* e a consequente reestruturação do capitalismo mundial, duplicaram-se os preços dos produtos, provocando no Brasil uma queda das trocas com o exterior e iniciando o processo de enfraquecimento do projeto nacional desenvolvimentista e de inserção internacional autônoma. Contemporaneamente, os países industrializados foram atingidos por uma rígida recessão econômica, que levou a uma queda no afluxo de capitais estrangeiros para os países em desenvolvimento.

No Brasil houve uma deterioração da já frágil conjuntura quando, em 1981, o governo Reagan promoveu uma violenta elevação das taxas de juros do dólar. Demonstrava-se assim que a crise da dívida era um instrumento de pressão contra a política econômica e contra o projeto desenvolvimentista dos países do Sul do mundo²⁴².

O caráter perverso da dívida externa e a vulnerabilidade econômica brasileira mostraram o paradoxo da estratégia desenvolvimentista²⁴³. A lógica do crescimento pela via do endividamento, formulada para incrementar a autonomia do Brasil no cenário mundial, acabaria tendo o efeito oposto e tornando o país ainda mais dependente. A eficiência do nacional-desenvolvimentismo entrava assim em declínio. As exportações não eram mais destinadas à obtenção de recursos para incrementar as importações, e o fluxo de capitais tornou-se artificial, porque se faziam operações de transferência apenas nos países credores do Brasil.

A despeito da crise do petróleo e da dívida externa, a ênfase na aproximação ao continente africano foi mantida durante o governo Figueiredo. A política externa do seu chanceler Saraiva Guerreiro foi denominada “universalismo”, ou seja, voltada à valorização das relações com o mundo industrializado mas também com América Latina, Ásia e África. Era moldada no respeito mútuo e no princípio de não intervenção, esforçando-se em manter a autonomia do

²⁴¹ SANTANA, 2003a, p. 157.

²⁴² SARAIVA, 1996, p. 185; VIZENTINI, 2013, p. 80.

²⁴³ Instaurava-se uma situação perversa em que os credores internacionais de um lado exigiam um maior saldo na balança comercial brasileira para o pagamento da dívida e, do outro, inundavam os mercados internacionais com seus produtos, dificultando as exportações do Brasil.

Brasil num cenário cada vez mais desfavorável. Apresentar-se como um país duplamente inserido na estrutura econômica global tinha como objetivo agregar estratégias para tirar proveito de ambas as partes²⁴⁴.

Exemplo de como o Brasil de Figueiredo tentou continuar a construção de relações com a África, ainda que de maneira menos eufórica, foi a visita, em 1980, do chanceler Saraiva Guerreiro a numerosos países africanos. Fato ainda mais marcante e prova do interesse do Brasil na África foi a primeira visita de um chefe de governo brasileiro, o presidente Figueiredo, ao continente africano, em 1983, na Nigéria, Senegal, Guiné-Bissau, Cabo Verde e Argélia, incluindo portanto países lusófonos, francófonos e anglófonos²⁴⁵. Ainda, entre os pontos altos da diplomacia brasileira para o continente africano destacam-se a posição favorável à independência da Namíbia e a recusa às propostas de Reagan de militarização do Atlântico Sul²⁴⁶.

Nesse sentido, e apesar das dificuldades e do contexto de instabilidade política e econômica vivido pela África, durante o governo de Figueiredo o comércio exterior com a África se manteve ativo, seja do ponto de vista econômico, com uma balança comercial brasileira positiva, seja do ponto de vista político. Como demonstração do interesse recíproco, o Brasil receberia diversas visitas de chefes e delegações diplomáticas de Estados africanos e assinaria cerca de 25 tratados, especialmente com países de expressão portuguesa²⁴⁷.

Após esta atenta análise da política africana durante os regimes militares brasileiros, pode-se, enfim, observar que a participação das exportações brasileiras para a África, durante este período, passou de 1,7% na época de Castelo Branco e Costa e Silva a um patamar de 6,7% durante o governo de Figueiredo, para declinar, novamente no governo seguinte, o de José Sarney (Tabela 1)²⁴⁸.

²⁴⁴ LECHINI, 2008, p. 61; VIZENTINI, 2013, p. 81.

²⁴⁵ OLIVEIRA; MOURÃO, 2005, p. 70. A visita a Guiné-Bissau e a Cabo Verde representou o reconhecimento ao processo de independência da África portuguesa e à cooperação independente mantida pelo Brasil com os Estados de expressão portuguesa (cf. SARAIVA, 1996, p. 191).

²⁴⁶ VIZENTINI, 2013, p. 87.

²⁴⁷ OLIVEIRA; MOURÃO, 2005, pp. 71-2.

²⁴⁸ SANTANA, 2003a, p. 163.

Tabela 1. Participação das exportações brasileiras para a África no total (em %)

Governo	%
Jânio Quadros/Goulart (1961-1964)	1,0
Castelo Branco/Costa Silva (1964-1969)	1,7
Médici (1969-1974)	2,4
Geisel (1974-1979)	4,9
Figueiredo (1979-1985)	6,7
Sarney (1985-1990)	4,4

Fonte: Banco do Brasil, CACEX *apud* SANTANA, 2003a, p. 163.

É interessante apontar como o incremento das exportações brasileira para África, nesse período, sobretudo de manufaturados, acompanhava-se ao aumento das importações brasileiras provenientes da África, sobretudo de petróleo bruto. Esse comércio concentrou-se com poucos países africanos, sobretudo produtores de petróleo: Argélia, Nigéria e Angola (Tabela 2).

Tabela 2. Participação nas exportações/importações brasileiras, 1980-85 (em %)

Ano	Exportação			Importação		
	Argélia	Nigéria	Angola	Argélia	Nigéria	Angola
1980	12,7	20,7	9,0	7,3	7,8	9,8
1981	13,7	39,4	5,5	14,6	36,7	7,9
1982	9,0	17,6	6,2	15,1	19,3	8,6
1983	12,1	15,8	3,8	24,0	13,0	33,7
1984	12,1	33,1	4,6	9,4	74,7	9,8
1985	6,7	45,2	6,4	11,2	77,8	8,5

Fonte: Banco do Brasil, CACEX *apud* SANTANA, 2003a, p. 165.

Para fazer face às dificuldades da balança de pagamento e de acesso aos fundos internacionais, uma das soluções encontradas pelo Brasil foi valer-se dos contratos de

countertrade (o intercâmbio direto de mercadorias)²⁴⁹. A troca de petróleo africano por mercadorias ou serviços brasileiros, sobretudo em meados da década de 1980, garantia um mercado para as manufaturas brasileiras. Em Angola, em 1984, estabeleceu-se um acordo de *countertrade* para a construção da hidrelétrica de Capanda, a maior da África. A construtora Norberto Odebrecht associou-se a uma empresa soviética e o custo da construção seria em parte pago com o petróleo angolano²⁵⁰.

2.3. A retomada da política africana com a redemocratização (1985) e sua intensificação com Fernando Henrique Cardoso

Num contexto internacional caracterizado por importantes mudanças na ordem internacional, em meados da década de 1980, inicia-se o declínio da Guerra Fria e a instituição de uma nova ordem internacional baseada na hegemonia norte-americana e no processo de globalização das relações econômicas. Como consequência da superação do sistema bipolar, o sistema internacional atuou de forma indefinida, levando a novos constrangimentos quanto às novas perspectivas para inserção internacional brasileira²⁵¹.

No período seguinte à redemocratização de 1985, Tancredo Neves foi eleito presidente da República, ainda que não através de voto direto, e a sua morte precoce levou à posse de seu sucessor José Sarney (1985-90). Sarney foi o primeiro civil a governar o país após 21 anos de ditadura militar e o ministro das relações exteriores, então empossado, foi o paulista Olavo de Setúbal. Os dois anos de sua posse (1985-86) foram marcados por um cenário internacional em transformação. A tensão causada pela Guerra Fria ainda se fazia presente, mas encontrava-se em pleno arrefecimento devido ao primeiro encontro (1985), em Genebra, entre os líderes de ambos os polos do conflito, Ronald Reagan e Mikhail Gorbachev. É também importante para a política brasileira desse período a entrada de Portugal, em 1986, na Comunidade Econômica Europeia (CEE)²⁵². Este seria mais um ponto na consolidação do que viria a ser a União Europeia, um ator extremamente relevante no contexto internacional.

A nova República brasileira herda do período militar o grave problema da dívida externa, enfraquecendo a atuação da política externa brasileira. As causas principais desse

²⁴⁹ Representava um instrumento estratégico fundamental para agilizar as trocas para África “contornando as barreiras protecionistas do Norte e suprimindo a necessidade de divisas decorrente da crise da dívida e da alta dos juros internacionais. De certa maneira, consistia num triunfo de autonomia a ser utilizado nas negociações com os demais países ou organismos internacionais” (cf. SANTANA, 2003a, p. 169).

²⁵⁰ SANTANA, 2003a, p. 170.

²⁵¹ RIBEIRO, 2010, pp. 55-6.

²⁵² BARRETO, 2012a, p. 23.

enfraquecimento, como já analisado, tiveram origem no início da década de 1980, com o incremento do preço do petróleo e o aumento norte-americano das taxas de juros internacionais. O resultado foi que o Brasil entrou em um processo de insolvência externa, com o crescente endividamento brasileiro. Endividamento este que perduraria durante toda a década e originaria diversos problemas para o país, entre eles a deterioração das contas internas, a queda da atividade econômica e a disparada da inflação²⁵³. Os grandes desafios para a nova República de Sarney foram a consolidação do regime democrático no Brasil e a instabilidade econômica que comprometia a margem de manobra internacional e impossibilitava uma política africana dinâmica²⁵⁴.

As relações Brasil-África durante a gestão Sarney foram encaradas como menos relevantes em razão da política externa brasileira sofrer ajustes para a adequação aos novos propósitos governamentais. Tais propósitos visavam fortalecer o processo de regionalização da política externa brasileira, ou seja, uma maior convergência com os EUA e com os países do Cone Sul. O Brasil teve contudo um papel ativo no desenvolvimento de relações amistosas com os países africanos através de projetos de cooperação para o desenvolvimento que viriam desembocar na criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e da CPLP.

Os esforços de aproximação brasileiros para África se viram na tentativa de Sarney de reforçar os mecanismos para assegurar intercâmbio comercial nos dois lados do Atlântico Sul, como através do *countertrade*, e de criar convergência sobre os assuntos bilaterais e internacionais que expressassem aspirações mútuas de cooperação e intercâmbio. Exemplo disso foram as três linhas de crédito alimentadas em 1988 com Angola: de curto prazo para financiar os bens de consumo, de médio prazo para os bens de capital, e enfim uma específica de mais de 1 bilhão de dólares para a hidrelétrica em Capanda²⁵⁵.

O governo Sarney trabalhou numa política externa brasileira que daria continuidade às linhas gerais dos seus antecessores, uma vez que a política externa no período militar havia preservado, através do Itamaraty, em certo grau sua autonomia. Fato interessante foi o processo de restabelecimento das relações com Cuba, iniciado pelo chanceler Setúbal e concluído por seu sucessor²⁵⁶. O chanceler pretendia alcançar, através da sua política externa

²⁵³ RIBEIRO, 2010, pp. 57-60.

²⁵⁴ RIBEIRO, 2008, p. 39.

²⁵⁵ RIBEIRO, 2008, p. 41-2.

²⁵⁶ RIBEIRO, 2008, pp. 40-1.

conhecida como “diplomacia para resultados”, metas objetivas: o crescimento econômico, a diminuição da vulnerabilidade externa brasileira e a conversão do Brasil num ator de relevo internacionalmente. Ao mesmo tempo, o governo Sarney reafirmava seus compromissos com a democracia, quer internamente quer nos fóruns multilaterais. Por esta razão, a administração Sarney tornou os processos mais transparentes para o Congresso Nacional e conseguiu desbloquear canais de comunicação com países democráticos e desenvolvidos que antes viam com desconfiança a política externa brasileira²⁵⁷.

Eixo central na política externa brasileira do fim da década de 1980 e início de 1990, com uma projeção mais política do que comercial-econômica e que fortaleceu uma política africana mais assertiva, foi a condenação veemente do regime do *apartheid* na África do Sul²⁵⁸. Esta linha mostrou-se fundamental no relacionamento do Brasil com o continente africano, alinhando-se com o clamor das novas nações africanas independentes contra o racismo legalizado pelo governo sul-africano²⁵⁹. Sarney também expressou, em mais de uma ocasião, o apoio incondicional à independência da Namíbia²⁶⁰.

Com a saída de Setúbal em 1986, Sarney apontou um novo ministro, Roberto de Abreu Sodré. Sodré vinha da carreira política do período ditatorial e esteve no cargo de ministro das relações exteriores de 1986 a 1990. A sua gestão deu continuidade às linhas já implementadas por Setúbal²⁶¹.

O período foi também marcado por grandes incertezas, tanto internas quanto externas. Internamente, sob a vertente política, Sarney convocou, em 1988, uma Assembleia Nacional Constituinte e proclamou uma nova constituição que garantia direitos quais a liberdade de expressão, eleições livres e diretas. Mas sob a vertente econômica o país se encontrava com uma inflação galopante, a despeito dos vários planos heterodoxos de estabilização macroeconômica, e com um desequilíbrio fiscal preocupante. Externamente a situação não era mais pacífica: o então presidente dos EUA, Ronald Reagan, havia assumido uma postura mais agressiva contra o bloco soviético e suas zonas de influência. No contexto da Guerra Fria, os EUA apoiavam também os insurgentes da União Nacional para a Independência Total de

²⁵⁷ BARRETO, 2012a, pp. 24-5.

²⁵⁸ RIBEIRO, 2008, p. 42; CORTÊS, 2010, p. 166.

²⁵⁹ BARRETO, 2012a, p. 35.

²⁶⁰ CORTÊS, 2010, pp. 166-7.

²⁶¹ BARRETO, 2012a, p. 55.

Angola (UNITA) contra o governo angolano, o MPLA. O seu sucessor, George Bush Pai (1989-93) ordenou ainda a invasão do Panamá²⁶².

No palco europeu o final da década de 1980 representou um período de grande prosperidade e mudanças. O Brasil aproveitou para implementar relações, sobretudo com a Europa ocidental, caracterizadas por visitas governamentais e tratados de diversas naturezas. Portugal e Espanha haviam recentemente passado a integrar a CEE, e as relações entre o Brasil e estes países se intensificaram. Com Portugal, em 1986, foram assinados acordos de cooperação científica e tecnológica. Foi também o período das reformas econômicas executadas por Gorbachev. Estas levariam a mudanças organizacionais profundas que, junto à onda de revoluções populares que investiria a Europa Central e do Leste em 1989, impulsionariam a dissolução do bloco soviético. O Brasil tentou aproveitar esta oportunidade para ampliar as relações comerciais no Leste Europeu, mas sem grande sucesso²⁶³.

Seriam os países do Terceiro Mundo e sobretudo o continente africano a sofrerem mais com todas as incertezas e alterações deste cenário internacional em ebulição. Para estes países, a elevação das taxas de juros internacionais resultou em uma contração significativa da participação no comércio mundial e, contemporaneamente, num aumento relevante do endividamento externo²⁶⁴. A marginalização econômica dos países em desenvolvimento, junto à implosão do bloco soviético e do comunismo, privou muitos países africanos de investimentos diretos. O foco desses investimentos agora passava a ser a América Latina e o Leste da Ásia.

No entanto, ao longo do governo Sarney foram feitos esforços governamentais, ainda que limitados, no desenvolvimento das relações com África. Em 1986 o chanceler Sodré visitou vários países africanos como Zâmbia, Zimbábue, Nigéria, Camarões, Angola e Cabo Verde. Em Angola reiterou o apoio político brasileiro ao governo e anunciou o propósito de elevar as importações de petróleo deste país, passando de 10 para 20 mil barris por dia²⁶⁵. Reiterou ainda o apoio brasileiro à independência da Namíbia²⁶⁶. De fato, Sarney e Sodré mostraram-se nos fóruns multilaterais e nos encontros bilaterais mais uma vez veementemente contra o regime do *apartheid* sul-africano e suas agressões aos países vizinhos, pedindo publicamente

²⁶² BARRETO, 2012a, p. 56.

²⁶³ BARRETO, 2012a, p. 79-80.

²⁶⁴ RIBEIRO, 2008, p. 52.

²⁶⁵ BARRETO, 2012a, p. 85.

²⁶⁶ CORTÊS, 2010, p. 168.

por sanções internacionais em relação à África do Sul e defendendo a desmilitarização do Atlântico Sul.

A situação em Angola começou a mudar logo após o encontro entre Gorbachev e Reagan em 1988, quando foi estabelecido que com a retirada da África do Sul da Namíbia, as tropas cubanas também se retirariam e a ajuda militar soviética cessaria. A diplomacia brasileira manifestou grande satisfação com as conversas de paz que resultariam, em agosto desse ano, num acordo de cessar-fogo na Namíbia e na esperança do fim das hostilidades entre Angola e África do Sul. De fato, nesse mês, houve a retirada das tropas sul-africanas e os cubanos concordaram em completar a retirada em três anos. Durante as negociações de paz, foi aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas a resolução para a criação de tropas para a manutenção da paz em Angola, a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM). O Brasil participou da UNAVEM desde janeiro de 1989 e por todo o mandato da missão, com o maior número de efetivos: um contingente de oito observadores militares e um grupo de 70 observadores da ONU, chefiado por um general brasileiro. Com esta participação em operações de manutenção de paz em Angola, após anos de inatividade nesse tipo de missão multilateral sob o mandato ONU, o Brasil inauguraria um novo modelo de utilização das forças armadas brasileiras no exterior.

Os ajustes realizados por Sarney quanto à política externa brasileira para África denotaram o processo de reorientação da diplomacia brasileira diante do contexto internacional da década de 1980 e 1990. As relações Brasil-África tornaram-se menos relevantes quer do ponto de vista econômico, dificultando ulteriormente a manutenção das linhas de crédito brasileiras para os parceiros africanos, quer do ponto de vista diplomático, mantendo apenas poucos funcionários no continente²⁶⁷. Apesar do apoio brasileiro à África lusófona, da relação com a Nigéria, o maior parceiro comercial na África, a política externa brasileira verificou portanto um acentuado declínio desde a pós-redemocratização até os anos 1990²⁶⁸.

Como razão para este declínio, Ribeiro aponta que

para um país que enfrenta a tarefa de consolidar o regime democrático, a insistência no relacionamento com um continente mergulhado em crises político-institucionais, como se configurava a África, na época, encontrava pouco apoio²⁶⁹.

²⁶⁷ RIBEIRO, 2008, p. 56.

²⁶⁸ SANTANA, 2003b, p. 125.

²⁶⁹ RIBEIRO, 2008, p. 55.

Este afastamento brasileiro resultou, em termos econômicos, na diminuição drástica do ímpeto e dos programas de cooperação para aquele continente²⁷⁰.

Na realidade, a política africana do Brasil na gestão Sarney foi redimensionada, atribuindo menor relevância à dimensão comercial, mas também fomentando as perspectivas da diplomacia brasileira no continente africano com iniciativas políticas ligadas aos países lusófonos, o que contribuiria posteriormente para a criação da CPLP. Nesse sentido, na década de 1990, as prioridades da diplomacia brasileira passaram a ser as relações com os demais países de língua portuguesa. O Atlântico Sul também ganharia cada vez mais importância graças à criação, em 1986, da ZOPACAS, passando a representar um espaço singular para a projeção diplomática e estratégica do Brasil²⁷¹. O Brasil, repudiando a presença de armamento nuclear na região do Atlântico Sul, dava um passo significativo para a exclusão da região de um envolvimento nas disputas Leste-Oeste e para a redefinição das percepções estratégicas no Cone Sul.

O chanceler Sodré foi sucedido por Francisco Rezek, ministro nomeado por Fernando Collor de Mello (1990-92), presidente recém-eleito. Collor foi o primeiro presidente a ser eleito pelo voto direto desde o fim da ditadura militar. Encontrou um período de grande instabilidade econômica no qual o Estado brasileiro, com papel limitado na economia, via as taxas de inflação aumentarem enormemente. A matriz desenvolvimentista, a diplomacia autonomista e a noção de interesse nacional passaram para um segundo plano, dando lugar a políticas neoliberais e à nova ordem globalizante do pós-Guerra Fria.

Collor internamente promoveu políticas de contração do Estado social que contribuíram para uma queda do 4% do PIB em 1990 e para uma ainda maior taxa de inflação²⁷². Para resolver a questão, foi aplicado um plano econômico anti-inflacionário que levou a uma recessão ainda mais profunda. Entre as iniciativas do presidente pode-se destacar a série de privatizações, o que muitas vezes significavam desnacionalização, e a promoção do desmantelamento de atividades fundamentais tais como o projeto nuclear e a indústria informática. Externamente, a diplomacia brasileira, aderindo às prioridades do Consenso de Washington e aplicando medidas de estabilização neoliberais do FMI, voltou a subordinar-se aos EUA²⁷³.

²⁷⁰ RIBEIRO, 2010, p. 62.

²⁷¹ RIBEIRO, 2008, p. 58.

²⁷² BARRETO, 2012a, pp. 129-30.

²⁷³ VIZENTINI, 2013, pp. 96-7.

Durante seu mandato, Rezek (1990-92) encontrou um cenário internacional de grande euforia, marcado pela derrubada do muro de Berlim, pela renúncia de Gorbachev e pelo fim do *apartheid* na África do Sul²⁷⁴. No início da década de 1990, com o fim da bipolarização e com a imposição de uma nova ordem mundial de caráter transitório e imprevisível, a nova postura do Brasil para África é de ajustes e reorientação. A situação no contexto africano agravava-se ulteriormente devido à crise das dívidas externas, à deterioração da capacidade econômico-financeira e aos rigorosos programas de reajuste estrutural coordenados pelo FMI e pelo Banco Mundial, levando a ainda maior fragilização e instabilidade das economias do continente. Como ressalta Ribeiro, a característica dessa relação da África com o resto do mundo é

que as exportações e importações [africanas] continuam a exibir os típicos padrões coloniais de especialização: exportação de produtos agrícolas e matérias-primas minerais, o que inclui o petróleo, no caso de alguns países; e importação de bens de capital, máquinas, bens manufaturados e energia, largamente adquirida pela maioria dos países²⁷⁵.

Frente ao peso dos condicionantes econômicos internacionais e à incapacidade dos países africanos de promover um intercâmbio político e comercial satisfatório, a política externa brasileira para o continente africano e o Terceiro Mundo sofreu um abalo. O Brasil, em meio a uma conjuntura econômica adversa, passou a perder espaço na África e a concentrar seus esforços diplomáticos no espaço sul-americano, onde se desenvolvia cada vez mais a ideia de integração regional²⁷⁶.

No início de 1990 houve dois acontecimentos importantes no cenário africano, recebidos pelo Brasil com grande satisfação: a independência da Namíbia, em 1990, e o fim do regime do *apartheid* sul-africano, 1991. Collor enviou, no mesmo ano, diversas cartas a Mandela e De Klerk para felicitá-los pelas iniciativas bem-sucedidas. Em seguida, Collor realizou visitas a quatro países da África austral: Angola, Moçambique, Namíbia e Zimbábue²⁷⁷.

A guerra civil em Angola mostrava-se ainda um desafio à comunidade internacional. Desde maio de 1991, o Brasil continuava a participar e contribuir com observadores militares e policiais. No final desse mês, foi firmado um Acordo de Paz entre as partes envolvidas sob a mediação de Portugal, da ONU e da URSS. Com o desmantelamento da União Soviética e do regime do *apartheid* na África do Sul, a guerra civil perdeu intensidade e financiamento,

²⁷⁴ BARRETO, 2012a, p. 130.

²⁷⁵ RIBEIRO, 2008, p. 52.

²⁷⁶ RIBEIRO, 2010, p. 60.

²⁷⁷ BARRETO, 2012a, pp. 155-7.

contribuindo para o final das hostilidades. Durante sua visita em Angola em 1991, Collor se congratulou com o presidente José Eduardo dos Santos não só pela assinatura do Acordo de Paz, mas também pelo avanço de projetos e atividades, como a prospecção e exploração de petróleo pela Petrobras e a construção da hidrelétrica de Capanda²⁷⁸.

A visita de Collor tinha como objetivo ampliar as relações de cooperação e de negócios entre o Brasil e Angola, mas efetivamente as relações econômicas entre os dois países não eram promissoras em decorrência da crise africana e da consequente instabilidade. Estes fatores, criando um ambiente econômico de difícil previsibilidade juntamente ao mau funcionamento das instituições estatais e à deficiência em infraestrutura, acabariam erodindo o interesse pelo continente africano e desencorajando os investimentos de capitais. Daqui nasce o “custo” relativamente alto de manutenção de uma política externa brasileira para o continente, aquilo que Pimentel chama de “custo África”:

o montante extra de investimento requerido para superar deficiências estruturais, como falta de segurança; precariedade dos sistemas financeiro, de saúde, de transportes e de comunicações; baixa produtividade dos recursos humanos locais e elevados níveis de corrupção²⁷⁹.

Muitos empresários brasileiros deixavam de investir em Angola e em todo o continente africano também pelo conhecimento limitado dos brasileiros da realidade africana e pela preferência africana por produtos europeus²⁸⁰.

Ainda no poder e tentando ampliar sua base de apoio, Collor, em abril de 1992, nomeou Celso Lafer como novo ministro das Relações Exteriores. Segundo o novo chanceler, as premissas fundamentais para uma nova ordem mundial, junto ao desenvolvimento e o meio ambiente, eram o desarmamento, a paz e a segurança. Dois pontos altos das relações externas do Brasil, durante esse período, foram a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, a Rio-92, e as discussões sobre a composição e a representatividade do Conselho de Segurança da ONU, no qual o Brasil aspirava a um lugar de membro permanente²⁸¹. Lafer, embora tenha permanecido no cargo por apenas por cinco meses, atuou em direção à África. Em relação a Angola, na Ata Final da Comissão Mista Brasil-Angola, de julho 1992, ressaltou o interesse do governo brasileiro em estabelecer acordos nos âmbitos da energia, água e minas, e o interesse da Petrobras em incrementar o volume de fornecimento de petróleo angolano.

²⁷⁸ BARRETO, 2012a, p. 159.

²⁷⁹ PIMENTEL, 2000, p. 9.

²⁸⁰ SANTANA, 2003b, p. 125.

²⁸¹ VIZENTINI, 2013, pp. 98-9.

Este breve período de gestão do chanceler Lafer, contudo, foi um período marcado pelos maus resultados político-econômicos e pelas acusações de corrupção contra o presidente Collor, culminando no *impeachment* do presidente. O processo, antes de ser aprovado, fez com que o presidente renunciasse ao cargo em dezembro de 1992, deixando-o para seu vice Itamar Franco (1992-95). Logo após a posse, Franco nomeou Fernando Henrique Cardoso para o cargo de Ministro das Relações Exteriores. FHC exerceria o cargo por pouco menos de um ano, pois seria nomeado Ministro da Fazenda em maio de 1993.

Na gestão Itamar retoma-se com certa ênfase a ideia da soberania nacional e da necessidade de o Estado brasileiro participar na economia. Entre as prioridades da política externa brasileira estavam a defesa do sistema multilateral nos planos econômico e político, a consolidação de sua atuação junto a órgãos internacionais, a afirmação do sistema multilateral de comércio e a integração regional. Resultados relevantes obtidos pelo Brasil no plano internacional foram a eleição por dois anos como membro não permanente do Conselho de Segurança e a participação em várias operações de paz, especialmente em Angola e Moçambique. No plano regional, a integração platina e sul-americana foi a prioridade do governo com o MERCOSUL que ganhava uma nova dimensão estratégica. A diplomacia brasileira desenvolveu cada vez mais parcerias não só com os países vizinhos mas também com os países africanos lusófonos. Lançou, também, iniciativas para a criação da Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA) e relançou a ideia de ZOPACAS em 1993²⁸². Juntamente à América Latina, a União Europeia se transformariam numa das maiores parceiras econômicas do Brasil²⁸³.

Durante esta fase de globalização da economia, o interesse mundial pelo continente africano foi erodido pelo “custo África”, afastando o continente das rotas dos capitais privados e apresentando uma notável queda dos fluxos financeiros líquidos para os 47 países da África subsaariana²⁸⁴.

Durante a gestão de Itamar, além de os recursos brasileiros serem escassos e da diminuição gradativa da importância estratégica da África para o Brasil, via-se também a tendência à diminuição do corpo diplomático brasileiro na África, passando de 34 diplomatas, em 1983,

²⁸² VIZENTINI, 2013, p. 100. A ZOPACAS na gestão Itamar Franco foi relançada e ganhou maior sentido pragmático como tentativa de fortalecimento do papel do Brasil na região. Era também um gesto para evitar a inclusão dos países latino-americanos no NAFTA. Propunha-se o incremento da cooperação econômica-comercial, a formação de uma zona de livre-comércio regional, e, posteriormente, a abertura de um canal comum entre os países do Cone Sul e os países africanos do Atlântico Sul (cf. RIBEIRO, 2008, p. 44).

²⁸³ VIZENTINI, 2013, p. 102.

²⁸⁴ PIMENTEL, 2000, p. 9.

aos 24 no final de 1993²⁸⁵. Ainda, o Brasil, no curto mandato diplomático de FHC, defrontou-se com dois grandes focos de instabilidade na África austral: Moçambique e Angola. O fim da guerra civil que se desenrolou em Moçambique e a instabilidade em Angola com a guerra civil em andamento, mostravam-se grandes desafios para a política externa lusófona. Nesses dois âmbitos FHC teve um papel ativo. No caso moçambicano, em seguida à assinatura do tratado de paz em outubro de 1992, o Brasil foi chamado para fazer parte das forças de *peacekeeping* (a ONUMOZ, ou seja, a Operação das Nações Unidas em Moçambique), monitorando assim o processo de pacificação. FHC argumentou que o Brasil tinha um papel fulcral nessa missão e na chefia das forças de paz no país, motivado pelo desempenho fundamental dos oficiais brasileiros na UNAVEM e pela história e cultura partilhada com Moçambique²⁸⁶.

O caso angolano merecia atenção especial do Brasil. Em outubro de 1992, um mês depois das primeiras eleições livres e democráticas do país, o processo eleitoral foi interrompido e os conflitos para o controle de várias capitais de províncias angolanas reiniciaram. Em janeiro de 1993, em seguida ao fracasso das negociações de paz entre as partes, FHC expressou o desejo brasileiro de ajudar a encontrar uma solução pacífica e democrática. O chanceler exerceu pressão sobre governo de Washington para que este reconhecesse o resultado das eleições de 1992 e que apoiasse o novo governo legitimamente eleito. Foi após uma visita de FHC aos EUA que este país reconheceu o novo governo angolano, contribuindo para a reconciliação nacional e para construção da estabilidade na região²⁸⁷.

Com a nomeação de FHC como Ministro da Fazenda em 1993, a chefia interina do Itamaraty passou a Celso Amorim. O chanceler, na mesma linha do seu predecessor, sintetizou como objetivos primários da política externa brasileira a busca do desenvolvimento do país, sublinhando o papel do Brasil na construção de uma nova ordem internacional mais justa política e economicamente, a formação de valores democráticos e a defesa da paz e segurança globais²⁸⁸.

Quanto à África, os problemas encontrados no mandato anterior permaneciam os mesmos e representavam grande preocupação para o Brasil. A guerra civil em Angola ainda se fazia

²⁸⁵ SARAIVA, 1996, p. 218.

²⁸⁶ BARRETO, 2012a, p. 255.

²⁸⁷ BARRETO, 2012a, pp. 256-8.

²⁸⁸ BARRETO, 2012a, p. 290.

sentir e o Brasil, bem como o Conselho de Segurança, já havia feito ameaças de embargo²⁸⁹. De fato, tornou-se efetivo um embargo de armamentos e de combustíveis no fim de 1993. Do outro lado do continente, também Moçambique ainda se mostrava instável. No extremo sul do continente, a África do Sul mostrava avanços e foi declarada uma constituição provisória. O chanceler Amorim mostrava, ainda assim, preocupação com os radicalismos que afloravam naquele país nas vésperas das eleições, emitindo notas oficiais ao governo de Pretória²⁹⁰.

Em 1994, Fernando Henrique, ainda Ministro da Fazenda, implementou com sucesso o “Plano Real”, um plano de estabilização econômica que previa taxas de juros altas para atrair investimentos estrangeiros, resultando na diminuição radical da elevada inflação e estabilização da moeda. Neste clima de estabilização econômica, FHC venceu as eleições de 1994, conseguindo ocultar nos primeiros dois anos do mandato presidencial os enormes déficits do comércio externo e da balança de pagamentos, dos quais o crescimento da dívida foi uma consequência²⁹¹.

O presidente FHC (1994-2002) nomeou o Embaixador Luiz Felipe Lampreia, em 1995, para chefiar o Itamaraty. Os discursos feitos por FHC como ex-chanceler foram em boa parte transpostos para seu mandato, reiterando o compromisso do governo com a abertura econômica, a desregulamentação e privatizações, defendendo uma maior integração regional e alimentando uma admiração pelo Norte desenvolvido. Propunha-se a jogar pelas regras do jogo, mantendo a lógica realista das relações internacionais e uma diplomacia diversificada, de caráter universalista²⁹². O Brasil procurava mostrar que caminhava rumo à estabilidade econômica e à consolidação da democracia, dando força a esse discurso tanto na política doméstica quanto externa.

O chanceler Lampreia estava comprometido com a ideia governamental de promover a consolidação da democracia ao mesmo tempo em que se aplicavam as lições neoliberais trazidas de fora. No novo contexto liberalizante, caracterizado pela prevalência de pensamento externo à casa e pela discordância interna do Itamaraty, a distinção entre a política do governo e a política externa tornou-se um pouco mais opaca. FHC acabou por transferir do Itamaraty poderes e atribuições – sobretudo em relação às medidas econômicas, quais as questões alfandegárias, das finanças externas e da abertura empresarial – para o Ministério da Economia, onde com desenvoltura eram aplicadas diretrizes monetaristas e liberais. Esse

²⁸⁹ RIBEIRO, 2008, p. 44.

²⁹⁰ BARRETO, 2012a, pp. 310-3.

²⁹¹ VIZENTINI, 2013, p. 103.

²⁹² BARRETO, 2012a, p. 238.

esvaziamento de poder do Ministério das Relações Exteriores representou um aumento de poder presidencial frente à política externa, introduzindo um caráter crucial para o entendimento deste período, “a diplomacia presidencial”. O presidente passaria a gerir a política externa pessoalmente e ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) restaria ocupar-se dos aspectos técnicos e burocráticos das iniciativas decididas fora do Ministério²⁹³.

O chanceler Lampreia foi o porta-voz do governo Cardoso nesse primeiro momento de “ruptura” com o paradigma desenvolvimentista. Não se tratava de uma verdadeira ruptura, porque o desenvolvimento não desapareceu do horizonte da atuação externa brasileira, mas continuou a ser um objetivo fundamental, como foi visível nos esforços brasileiros, por exemplo, na criação do MERCOSUL, da ALCSA e no relançamento do tema do desenvolvimento nos fóruns multilaterais. A diplomacia brasileira agia portanto ativamente no GATT, e em seguida na OMC, buscando alcançar uma regulamentação do sistema multilateral de comércio que evitasse resultados favoráveis só para as nações avançadas²⁹⁴.

Partindo de uma perspectiva universalista, realista e pragmática, Lampreia defendeu que a política externa brasileira não teria orientações ideológicas na busca por parcerias, mas sim econômicas. As questões principais giravam em torno da integração regional, através do MERCOSUL, de acordos bilaterais, principalmente com a Argentina, e de uma aproximação com a União Europeia, grande mercado consumidor dos produtos brasileiros. Consideravam também uma maior participação dentro das grandes instituições internacionais para um maior multilateralismo. Visavam, ainda, ultrapassar a última grande fronteira da diplomacia brasileira, a Ásia, e renovar e aperfeiçoar as relações com os principais parceiros, tanto no mundo desenvolvido como no subdesenvolvido²⁹⁵.

A hierarquia de relevância entre esses parceiros ficou porém nítida conforme o mandato de FHC decorria, a principal sendo entre o Norte desenvolvido e o Sul subdesenvolvido. Tornaram-se, assim, prioridades as relações com o MERCOSUL/América do Sul, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e a UE. Houve crescente intercâmbio com os países asiáticos, assim como a busca de parcerias mais profundas com alguns países africanos, ainda que as parcerias com os países subdesenvolvidos caminhassem de forma muito lenta e, em alguns momentos, até mesmo tenham sido abandonadas. Durante este período, o país manteve de forma consistente as parcerias e cumpriu os compromissos apenas com os países

²⁹³ VIZENTINI, 2013, p. 104.

²⁹⁴ CERVO, 2002, p. 7.

²⁹⁵ BARRETO, 2012a, pp. 361-2.

do Primeiro Mundo e com os organismos internacionais²⁹⁶. Cada vez mais, a posição relativa à África perdia atrativos, não somente para o investimento dos empresários brasileiros como globalmente²⁹⁷.

O contexto interno brasileiro decorrente do Plano Real era, no entanto, de estabilidade monetária. O grande volume de reservas cambiais revelava porém a escolha por uma inserção no processo de globalização econômico-financeira²⁹⁸. Era um momento em que interesses nacionais colidiam com cartilhas neoliberais e acabavam sendo suplantados em nome de uma boa relação com o FMI, Banco Mundial e empresas que buscavam investir no país.

O Brasil, assim, instaurava de forma ampla as medidas e reformas acordadas pelo Consenso de Washington no seu processo liberalizante. Em primeiro lugar, para pagar a dívida externa o país implementou políticas de rigidez fiscal, retirou o Estado dos investimentos produtivos, reduziu os benefícios do Estado de bem-estar e privatizou empresas públicas em vários âmbitos, sem se preocupar com os custos sociais. Em seguida, implementou reformas para buscar uma estrutura regulatória estável e transparência dos gastos públicos. A subserviência política do Estado neoliberal decorrente da implementação dessas duas ondas de reformas, a chamada “boa governabilidade”, exigidas pelos organismos financeiros internacionais e pelos EUA na América Latina, demonstrava o anseio da diplomacia presidencial de mostrar-se comprometida com a democracia, com a estabilidade econômica e com a abertura econômica, abrindo caminho para os investimentos transnacionais no país. Contudo, como salienta Cervo, esta subserviência resultaria num aprofundamento da dependência estrutural da nação, porque

engendrou graves incoerências, ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária. Completou-se com o desmonte da segurança nacional e a adesão a todos os atos de renúncia à construção de potência dissuasória²⁹⁹.

Ressalta-se assim como no primeiro mandato, FHC (1995-98) buscou converter a indústria brasileira num segmento especializado de uma economia transnacional e que operasse em rede, tirando o papel do Estado como coordenador do desenvolvimento e produtor e

²⁹⁶ VIZENTINI, 2013, pp. 106-7.

²⁹⁷ PIMENTEL, 2000, p. 8. Dado relevante, nesse sentido, foi que a África subsaariana, em 1995, captou menos de 3% dos IDE realizados em países em desenvolvimento e participou com apenas 1,4% do total das exportações mundiais (cf. PIMENTEL, 2000, p. 9).

²⁹⁸ VIZENTINI, 2013, p. 105.

²⁹⁹ CERVO, 2002, p. 8.

substituindo-o pelo papel de agente regulador. O resultado foi o encerramento da Era Vargas³⁰⁰.

Quando o contexto econômico favorável começou a mudar antes da sua reeleição, algumas falhas deste projeto tornaram-se mais visíveis, juntamente com a eclosão de várias crises financeiras globais.

As crises mexicana (1994), asiática (1997) e russa (1998) geraram instabilidade no mercado internacional e uma imensa fuga de capitais, diminuindo a reserva cambial brasileira e levando o governo a desvalorizar o Real, elemento chave da estabilidade econômica. No entanto, FHC foi eleito novamente nas eleições de 1998 e Lampreia manteve-se à frente do Itamaraty até 2000³⁰¹. É então neste novo contexto que a submissão ao plano neoliberal começa a tomar outros contornos, com críticas à globalização assimétrica.

As relações com os parceiros subdesenvolvidos do continente africano – considerados pelo governo brasileiro como uma dimensão economicamente deficitária e politicamente pouco relevante – acabaram por perder força frente às outras prioridades, como a consolidação do MERCOSUL e uma maior aproximação econômico-comercial com as economias avançadas. A diminuição da participação do Estado na economia, elemento estratégico do projeto político implementado no período, acabaria relegando a África ao restrito investimento privado no que tange ao fomento e à prospecção de investimentos no continente. Contudo, o pragmatismo na esfera comercial continuou a nortear as ações de relevo na África, com destaque para alguns países que permaneciam alianças importantes, como Angola e Nigéria, exportadores de petróleo bruto. Angola era ainda favorecida por outra casualidade histórica que cruzava o caminho dos dois países: a criação da CPLP em 1996, na qual os países lusófonos garantiam um foro diplomático privilegiado que mantinha aceso um modesto interesse pelo continente³⁰². Na realidade, os países lusófonos, inseridos na política de seletividade do período, deram modesto alento às reduzidas relações com a África, já que o volume de comércio entre o Brasil e a África negra na década de 1990 tinha regressado ao nível que fora registrado nas décadas de 1950 e 1960³⁰³.

No biênio 1998-1999, na qualidade de membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU, o Brasil participaria de várias decisões do órgão, sobretudo daqueles concernentes a países africanos. Neste cenário, o chanceler Lampreia mencionou algumas iniciativas

³⁰⁰ VIZENTINI, 2013, p. 107.

³⁰¹ BARRETO, 2012a, p. 356.

³⁰² MENDONÇA JÚNIOR; FARIA, 2015, pp. 8-9.

³⁰³ SARAIVA, 2010, p. 178.

brasileiras fundamentais para o continente africano, como o estabelecimento da CPLP e da ZOPACAS e a contribuição brasileira para as operações de paz em Angola e Moçambique.

Após a aposentadoria do chanceler Lampreia, Celso Lafer voltou a assumir o Itamaraty num cenário conturbado. Quando assumiu, em 2001, o país teve que enfrentar internamente uma diminuição no ritmo de crescimento causada pela queda dos investimentos, pela desvalorização do Real e pelo lento crescimento das exportações. Internacionalmente, havia um novo reordenamento do sistema político após os atentados terroristas em Nova Iorque³⁰⁴.

Os últimos anos de gestão de FHC foram extremamente difíceis para a diplomacia e acabaram movimentando a política externa brasileira no âmbito da segurança global. O Brasil, preocupado com as intervenções que sucederam aos ataques terroristas em Nova Iorque e à proporção que a Guerra ao Terror alcançava, agiu com grande determinação nos fóruns de negociação. Propunha uma maior regulamentação do sistema multilateral de segurança e abandonou o exercício da força como instrumento da política. O governo brasileiro, animado pelo seu ideal de país pacifista e com o intuito de construir uma zona de paz e integração no Cone Sul, acabou por amenizar o seu sistema nacional de segurança e renunciar ao realismo da ação na arena internacional, sendo porém em seguida questionada como imprudente esta relegação da segurança nacional a segundo plano, num cenário de combate ao terrorismo³⁰⁵.

A relação com os Estados Unidos permeava de forma consistente a política externa brasileira, tanto através da parceria entre os dois países como através da mais pura e simples pressão. Mas se as relações entre Cardoso e Clinton (1993-2001) eram pacíficas, cordiais e de maior proximidade, isto não se repetiu na relação com o George W. Bush Filho (2001-09), e a política externa logo o notou. Havia um claro desconhecimento por parte do presidente norte-americano da realidade e dos interesses brasileiros e este distanciamento entre estes dois líderes era uma dificuldade a mais para a diplomacia presidencial³⁰⁶. Independente disso, acordos bilaterais foram feitos e visitas diplomáticas eram recorrentes.

Em relação à União Europeia, as relações continuaram a se fortalecer. Em novembro de 2002, no final do mandato e em clima de campanha eleitoral, o Brasil assinou com a Comunidade Europeia o “Memorando de Entendimento sobre Cooperação” que listou as prioridades para

³⁰⁴ BARRETO, 2012a, pp. 559-60.

³⁰⁵ CERVO, 2002, p. 16.

³⁰⁶ BARRETO, 2012a, p. 588.

os quatro anos seguintes: administração pública, cooperação econômica, desenvolvimento social, pesquisa e tecnologia, e meio ambiente.³⁰⁷

Quanto à África, o chanceler Lafer reiterou a importância daquele continente para o Brasil, não só pela dimensão cultural quanto pela importância da participação do continente africano em construir uma ordem econômica mais justa e democrática. Porém, o processo político de seletividade na articulação de parcerias, a concentração de esforços na regionalização platina e as trocas com os países desenvolvidos se traduziu no distanciamento do continente africano.

No que diz respeito à chamada diplomacia presidencial, o presidente FHC fez cinco viagens à África, tendo visitado apenas três países³⁰⁸. Foram encerradas diversas embaixadas brasileiras no continente – Etiópia, Tanzânia, Camarões, Congo, Togo e Zâmbia – e foi também reduzido o número de acordos de Cooperação Técnica entre Brasil e África³⁰⁹.

Nota-se no quadro abaixo, que as relações comerciais entre os dois lados do Atlântico, apesar do incremento no volume das importações, que entre os dois mandatos de FHC passaram mediantemente de cerca 3,0% para 5,4%, não trouxeram mudanças significativas para o Brasil.

Tabela 3. Intercâmbio comercial do Brasil para África (excluído Oriente Médio), 1995-2002 (em US\$ bilhões)

Ano	Exportação			Importação		
	US\$ F.O.B.	Var. %	Part. %	US\$ F.O.B.	Var. %	Part. %
1995	1.59	17,54	3,41	1.2	10,13	2,36
1996	1.53	-3,71	3,20	1.7	43,18	3,17
1997	1.52	-0,46	2,87	2.0	18,03	3,34
1998	1.65	8,62	3,23	1.8	-8,83	3,15
1999	1.34	-19,05	2,78	2.2	22,25	4,51
2000	1.35	0,79	2,44	2.9	30,72	5,21
2001	1.99	47,65	3,41	3.3	14,58	5,99
2002	2.36	18,82	3,91	2.7	-19,67	5,66

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC, 2010).

³⁰⁷ BARRETO, 2012a, pp. 619-20.

³⁰⁸ MENDONÇA JÚNIOR; FARIA, 2015, p. 12.

³⁰⁹ Os acordos brasileiros de cooperação técnica, firmados com países africanos, ao final das gestões de FHC, alcançariam o número total de 36 (cf. MENDONÇA JÚNIOR; FARIA, 2015, p. 14).

Conclui-se que, ao final do mandato de FHC, do ponto de vista político e diplomático, a diplomacia presidencial tinha se consagrado e tinha alterado as relações entre o Itamaraty e o Planalto, agora muito mais dependentes. Do ponto de vista econômico, a liberalização do mercado foi seguida com muito empenho, alcançando as metas do FMI e aplicando de forma exemplar os princípios do Conselho de Washington. Esta transformação econômica e de paradigma concretizou o recuo do Estado como agente econômico. As forças da globalização e do mercado internacional agora regiam boa parte do capital nacional, por vezes de formas bastante assimétricas.

Havia a sensação de certo esgotamento do Estado neoliberal, tão subserviente a outros interesses que não os nacionais, o que influenciou a ruptura das eleições de 2002. Lula foi eleito, representando naquele momento uma viragem bastante forte para a política doméstica e externa do país. A imagem de Lula, operário, de esquerda e pobre se opunha em muitos sentidos à imagem de Cardoso, acadêmico, social-democrata e de classe média. Estas diferenças denotavam uma escolha dos eleitores que alteraria os rumos da política externa brasileira.

3. Política africana do Brasil entre Lula e Dilma

3.1. Lula no poder

Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, foi eleito presidente da República no segundo turno das eleições de outubro de 2002, vencendo o adversário do Partido da Social Democracia Brasileira, o economista José Serra, com a obtenção de 61% dos votos válidos³¹⁰. Após tomar posse, em janeiro de 2003, o presidente Lula (2003-10) nomeou Celso Amorim como chanceler, voltando este a chefiar o MRE. O novo governo manteve o “tripé econômico”, ou seja, as medidas macroeconômicas do governo anterior (o câmbio flexível associado a uma crescente abertura financeira, um regime de metas de inflação e a realização de um significativo superávit primário), justificando esta continuação como a solução para garantir a credibilidade do governo junto aos mercados financeiros. Esse plano econômico resultou, graças também à renovação dos acordos com o FMI e à continuação das políticas econômicas ortodoxas, num superávit primário no orçamento das contas públicas nos dois primeiros anos de governo. Resultou também na recuperação da confiança internacional dos mercados e das avaliações de risco nas agências internacionais. Dentro de uma conjuntura econômica internacional favorável, foi possível para o Brasil resgatar a sua credibilidade no plano internacional e levar adiante um crescimento econômico espetacular. Nesse sentido, e em razão dos bons êxitos das políticas sociais do governo na redução da pobreza e do desemprego e no reforço de uma economia de produção, Lula alcançou um índice de popularidade tão alto (mais de 80%) no final do seu primeiro mandato que lhe permitiu ser reeleito em 2006 para um segundo mandato (até 2010)³¹¹. A partir daqui os principais focos do governo passaram a ser o projeto de desenvolvimento, o plano social, os investimentos em infraestruturas e as medidas para a expansão do crédito no mercado interno³¹².

Do ponto de vista interno, um dos legados indiscutíveis do governo Lula e uma das principais razões para o seu estatuto como o presidente mais popular do Brasil foram seus programas sociais contra a pobreza e a fome, como o programa Fome Zero, e as iniciativas para a transferência de renda, como o Programa Bolsa Família. Este programa ampliou e unificou alguns programas anteriores de transferência de renda, entre estes o Bolsa Escola de FHC, e

³¹⁰ FOLHA DE SÃO PAULO, 2002.

³¹¹ A pesquisa “Desigualdade de Renda na Década”, produzida pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) mostra que desde a criação do Plano Real, em 1994, até 2010, a pobreza no Brasil caiu 67,3%. A análise ressalta ainda como, durante o governo Lula, a pobreza diminuiu em 50,6% (cf. FGV, 2011).

³¹² BARRETO, 2012b, pp. 15-6.

tirou da pobreza 30 milhões de brasileiros³¹³. Também na área econômica o governo Lula, aproveitando-se da estabilidade introduzida por seu antecessor, em especial em função do Plano Real, caracterizou-se por resultados significativos, como uma maior estabilidade econômica e uma balança comercial superavitária, com um pique de US\$ 45,119 bilhões no início do segundo mandato, como pode-se observar na tabela embaixo³¹⁴. O consumo, impulsionado pela força do mercado de trabalho e pelo aumento da renda e do crédito, participaria na promoção de um crescimento médio do PIB entre 2001 e 2011 de 3,7%³¹⁵.

Tabela 4. Evolução PIB e Balança comercial do Brasil (2001-11)

Período	PIB (variação em volume percentual)	Balança comercial (bens) – Balança de Pagamentos (em US\$ milhões)
2001	1,3%	1,53
2002	3,1%	12,049
2003	1,2%	23,749
2004	5,7%	32,538
2005	3,1%	43,425
2006	4,0%	45,119
2007	6,0%	38,483
2008	5,0%	23,802
2009	-0,2%	24,958
2010	7,6%	18,491
2011	3,9%	27,625

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do IBGE, 2014 e do BCB, 2016.

Do ponto de vista da inserção internacional do Brasil, convém lembrar que o governo Cardoso, nas palavras de Cervo, foi caracterizado pela coexistência paradigmática, ou seja, “o [paradigma] desenvolvimentista que ele se compraz em ferir gravemente sem matar, o normal que emerge de forma prevalecente e o logístico que se ensaia como outra via”³¹⁶. Ressalta-se, assim, como já elucidado no subcapítulo 1.4. referente ao Estado logístico, como este modelo, ensaiado na era Cardoso, firma-se em termos operacionais durante a gestão do presidente Lula. Os fatores que impulsionaram esta transformação de paradigma foram sobretudo a

³¹³ BBC, 2010b.

³¹⁴ BCB, 2016.

³¹⁵ IBGE, 2014.

³¹⁶ CERVO, 2008, p. 82.

insustentabilidade socioeconômica, tanto no Brasil quanto em toda a América Latina. Esta, como foi visto, decorria do fracasso do modelo econômico neoliberal da década anterior, da rígida aplicação das medidas do Consenso de Washington e do descuido dos EUA para com a região. Nessa busca por um modelo alternativo de sobrevivência na globalização, juntamente ao desejo de mudança e insatisfação social, ocorreu na região a ascensão ao poder das esquerdas. Neste contexto se insere o Brasil do recém-eleito presidente Lula, que, juntamente com o Chile, é etiquetado pela imprensa como esquerda “responsável”, ou seja, aquelas que “guardam heranças do neoliberalismo, como responsabilidade fiscal, estabilidade monetária, estímulo aos investimentos estrangeiros e abertura aos mercados”, temperada por uma nova abordagem logística, permitindo assim atenuar os efeitos do neoliberalismo nas diversas esferas da vida política, econômica e social³¹⁷.

Nesse sentido, se por um lado os efeitos do neoliberalismo da década anterior foram nocivos (a abertura sem contrapartida do mercado de consumo nacional, a submissão à ordem advinda dos centros capitalistas, o déficit do comércio externo, o endividamento externo e a orientação das relações rumo ao Primeiro Mundo, a despeito dos países emergentes), por outro influenciaram positivamente o Brasil. Exemplos disto foram a abertura econômica, que resultou na modernização das estruturas industriais e no incremento da competitividade sistêmica global da economia brasileira, e a redução do papel do Estado, que acabaria impulsionando a ascensão da sociedade civil quanto à distribuição das responsabilidades e do poder na promoção do desenvolvimento e crescimento econômicos.

Partindo dessas premissas se inseriu o desejo de Lula pela recuperação do universalismo da política externa – inspirado na política externa independente de Quadros e Goulart – e por uma *governança multipolar*³¹⁸, dando impulso, assim, ao movimento rumo à interdependência real e deixando para trás o modelo de inserção internacional dependente. Passava-se a um modelo em que o papel exercido pelo Estado, voltado aos interesses nacionais e pela criação de seu próprio espaço no mundo, era de intermediário entre os segmentos sociais e sua atuação externa, tentando equalizar os objetivos de empresários e funcionários, de produtores e consumidores³¹⁹.

³¹⁷ CERVO, 2008, p. 83.

³¹⁸ A diplomacia de Lula quis promover a evolução do sistema unilateral focado nos EUA para um constituído por outros polos de equilíbrio, quais a UE, Japão e China no extremo oriente, Rússia na Eurásia, África e América do Sul no Atlântico Sul (cf. CERVO, 2004, p. 3)

³¹⁹ CERVO, 2011, pp. 525-6.

Os objetivos externos da estratégia logística contemplavam “o liberalismo de mercado com regras de reciprocidade de benefícios, a expansão dos negócios no exterior pela via do comércio e da internacionalização de empresas brasileiras e, enfim, o reforço de poder para influir sobre o ordenamento global e os regimes internacionais”³²⁰. O Estado brasileiro, portanto, inserido neste novo modelo paradigmático, ao colocar a estratégia ao serviço do desenvolvimento e priorizando o interesse nacional na ação externa, acabaria por tornar-se agente da governança global. O Estado, sendo a sua conduta orientada pela recuperação da autonomia do país na esfera política e pelo reforço do núcleo duro da economia nacional, também exerceria a função de legitimação das iniciativas dos outros atores econômicos e sociais, aos quais transfere responsabilidades e poder. Nota-se, nesse sentido, que o Brasil na virada do século, com a subida ao poder de Lula em 2003, viria a tornar-se um país “globalista”, estabelecendo uma posição de país emergente no cenário mundial. Cervo especifica que o globalismo brasileiro corresponde àquele industrialista, caracterizado por duas vertentes fundamentais: o multilateralismo da reciprocidade e a internacionalização econômica³²¹.

Um dos objetivos principais de Lula, além de promover uma nova ordem multipolar, tendo sempre como base o “acumulado histórico” da diplomacia brasileira, foi a atenuação da vulnerabilidade externa, sanando as dependências estruturais e planejando uma nova inserção global do Brasil, mais interdependente. O governo brasileiro atuou nesse sentido introduzindo remédios aos males da globalização assimétrica: reforçou o núcleo central da economia pública e privada nacional e reconvertiu a política de comércio externo em instrumento estratégico de desenvolvimento, promovendo a internacionalização da economia nacional, partindo da plataforma regional, o MERCOSUL³²². Cervo aponta que

da era Cardoso para Lula, o Brasil evoluiu de uma aliança estratégica com o Ocidente, feita de subserviência decisória e de ilusão kantiana, para o universalismo de ação, feito de jogo duro e realista das relações internacionais. O Brasil de Lula molda sua política exterior pelo paradigma do Estado logístico, imitando o comportamento dos grandes³²³.

Neste capítulo inicialmente serão introduzidas as diretrizes gerais da política externa do governo Lula, para passar em seguida a focar nas relações com África em geral.

³²⁰ CERVO, 2011, p. 528.

³²¹ CERVO, 2011, p. 530.

³²² No discurso em ocasião da transmissão do cargo de ministro de Estado e das Relações Exteriores, em janeiro de 2003, Celso Amorim ressaltou que “uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar” (cf. AMORIM, 2003, p. 56).

³²³ CERVO, 2004, p. 4.

3.1.1. Diretrizes gerais da política externa de Lula

No seu discurso de posse em 2003 o presidente Lula ressaltou a necessidade de “mudança” de rumo da política externa, diante do esgotamento de um modelo (neoliberal) que gerou estagnação e desemprego e diante do impasse econômico, social e moral do país. Sublinhou que a ação diplomática do Brasil no seu próprio governo,

estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos³²⁴.

Ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, com seu chanceler Amorim, foram promovidas mudanças e ajustes significativos – se comparados aos dos governos de FHC – na política externa do país, acentuando a autonomia desta através da diversificação das parcerias e das opções estratégicas. A política externa do Brasil, a despeito das baixas expectativas – em virtude sobretudo do receio inicial pela ascensão de um torneiro-mecânico e líder sindical à Presidência do Brasil –, alcançou considerável desenvolvimento e protagonismo internacional, em razão também dessa dimensão humanista da política externa, que reforçaria a disposição de exercer a influência mundial e, de início, também a liderança regional, ambas fundamentadas na realização dos interesses nacionais.

A universalização da política externa, ou seja, o aumento de contatos internacionais e alargamento dos próprios horizontes, visando uma maior autonomia, era uma das vertentes principais da política externa independente da década de 1960, e foi retomada e aplicada com maior força na reorientação da política externa do governo Lula³²⁵. Isso significava que poderiam ser parceiros comerciais e diplomáticos quaisquer países, conduzindo esta política portanto à uma ainda maior abertura de relações com países em desenvolvimento e do Terceiro Mundo, especialmente com os países africanos. Não significava, porém, uma ruptura com a opção ocidental. Em relação à África em particular, houve no governo Lula a busca de uma aproximação do Brasil com este continente, utilizando um discurso baseado nas afinidades culturais, de maneira a alcançar uma posição de interlocutor privilegiado destes países nos fóruns internacionais.

³²⁴ SILVA, 2003, p. 14.

³²⁵ VIANA, 2009, pp. 4-5.

É importante ressaltar que o sucesso do governo Lula foi alcançado também em função do “protagonismo do mandatário no cenário internacional acompanhado por seu estilo afirmativo”, juntamente à fórmula adotada pela gestão, ou seja,

vincular um novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial. Ao mesmo tempo em que se transformou a questão social numa bandeira de política externa, buscou-se combinar um espaço próprio da Presidência com os recursos institucionais e profissionais do Estado brasileiro³²⁶.

Para a concretização da nova estratégia, as relações internacionais do governo Lula foram dotadas de três dimensões: uma diplomacia econômica, uma política e um programa social. O primeiro aspecto diz respeito à manutenção das relações do Brasil com os parceiros tradicionais do Primeiro Mundo (EUA, Europa e Japão) – conseguindo recursos importantes como investimentos e tecnologia –, à negociação da dívida externa e à demonstração de que o país iria cumprir os próprios compromissos nacionais sem nenhuma ruptura do modelo macroeconômico. Esta atitude teve como contrapartida, internacionalmente, o reforço da postura negociadora do Brasil junto aos organismos econômico-financeiros multilaterais e, internamente, ajustes internos para reforçar a capacidade de atuação do Estado e do mercado.

O segundo elemento, a diplomacia política, caracterizou-se como campo de reafirmação dos interesses nacionais e de protagonismo nas relações internacionais. Desenvolveu-se uma diplomacia “ativa e afirmativa” através também da devolução ao Itamaraty, por parte do governo Lula, da sua posição estratégica na execução e formulação da política externa e na promoção de medidas para um vasto redimensionamento desse órgão estatal, como por exemplo com a adoção de políticas resolutas, com o aumento do número de vagas para diplomatas no Instituto Rio Branco e com a abertura de novas embaixadas na Ásia e África³²⁷.

As propostas sociais, o último elemento, tiveram um impacto internacional notável, na medida em que coincidiam com a agenda que visava a correção das distorções criadas pela globalização neoliberal, focalizada esta apenas no comércio e investimentos livres. Exemplo a ser destacado foi a campanha de combate à fome e à pobreza da administração Lula que sinalizou uma forte vontade política de construção de um modelo socioeconômico alternativo. O presidente Lula, graças também a seu carisma que sintetizava em sua figura simples as

³²⁶ HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 28.

³²⁷ O número de vagas para diplomatas mais que dobrou entre o primeiro e segundo mandato de Lula, passando de 207 a 433 (cf. CORNETET, 2014).

características que o mundo admirava no Brasil, tornou-se porta-voz nos fóruns internacionais desse projeto que contribuiu para inserção da agenda social na globalização³²⁸.

O governo Lula, como foi visto anteriormente, teve como prioridade a construção de uma governança multipolar, multilateral e mais inclusiva. Processo este já iniciado na época de Cardoso. Conforme Vizentini e Silva,

o espaço multilateral havia sido definido pela diplomacia brasileira na década de 1990 como a melhor conjuntura para o desempenho do país, profundamente interessado em participar da construção de regras para a elaboração de uma nova ordem mundial. Durante a administração de Cardoso, a estratégia de desenvolvimento foi baseada não na crítica do sistema internacional, mas na tentativa de influenciar a construção de suas regras com os meios necessários para potencializar a inserção internacional do país³²⁹.

Porém na década de 1990 a concepção multilateral vigente no sistema internacional seguia ainda o regime das potências predominantes e suas regras, e fomentava a percepção baseada na divisão Norte-Sul, à qual Lula se mostrava amplamente contrário. A atuação política de Lula, assente em vários aspectos da política externa independente, manteve como prioridade, mesmo que com conteúdos e estratégias alterados, uma política multilateral ativa. A nova concepção multilateral baseava-se na percepção da existência de um sistema internacional caracterizado pela tendência multipolar e pela difusão do poder, mas que ainda assim prejudicava os países em desenvolvimento. O Brasil, aproveitando-se desse contexto e da reforma da agenda multilateral, empenhou-se em demandas de uma maior representação em fóruns de discussão como um meio de democratizar e aumentar a eficiência de organizações como a ONU. Consequentemente, o Brasil procurou explorar novos espaços de barganha e de negociação através do uso intenso de grupos articulados e da coordenação institucionalizada com outros países em desenvolvimento³³⁰.

Partindo desta nova postura, o Itamaraty buscou aumentar a densidade de relações em espaços pouco ocupados anteriormente pela diplomacia brasileira com novas alianças estratégicas, fomentando a cooperação Sul-Sul e a solidariedade com a África³³¹. Estreitou ainda o intercâmbio com as potências emergentes quais China, Índia e Rússia entre outras, aprofundando ao mesmo tempo as relações com a UE e valorizando as organizações internacionais. Esta mundialização remonta às diretrizes da política externa independente da

³²⁸ VIZENTINI, 2013, p. 112.

³²⁹ VIZENTINI; SILVA, 2010, p. 54.

³³⁰ VIZENTINI; SILVA, 2010, pp. 54-5.

³³¹ AMORIM, 2010, p. 231.

década de 1960 que buscavam estreitar relações com o maior número de países, independentemente da ideologia, para alcançar uma maior autonomia do xadrez internacional. A cooperação e o aprofundamento de parcerias estratégicas com os países emergentes permitiram a construção de alianças de “geometria variável” tais como o G3 (ou IBAS)³³² e o G20³³³, potencializando as relações bilaterais do Brasil. A atuação da política externa brasileira visava promover a coordenação dos interesses comuns dos países em desenvolvimento nas negociações da OMC por meio do G20 e do G3. Visava ainda o fortalecimento do multipolarismo e do multilateralismo por meio da reforma da ONU e do Conselho de Segurança³³⁴.

Outro exemplo de como o Brasil participa ativamente nos fóruns de governança global e na constituição de coalizões de geometria variável é seu suporte à institucionalização, ainda que não conseguida, dos grupos de países com forte peso na governança internacional, como os BRIC³³⁵, que então representavam um terço da população mundial e 15% da economia global. Demonstrou-se a importância da coordenação deste bloco de países sobretudo no contexto da grave crise financeira mundial que eclodiu em 2008. O Brasil atuou em coordenação com os BRIC, avançando reivindicações para incluir na agenda global a questão da reforma institucional e da revisão de cotas do FMI³³⁶. Ao mesmo tempo, o Brasil, aproveitando do protagonismo alcançado junto ao Terceiro Mundo e da diversificação dos parceiros do Primeiro Mundo, intensificava a sua campanha para obtenção de um assento como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU³³⁷.

Nota-se, portanto, na formação dessas alianças Sul-Sul e fóruns como o IBAS e o G20, a vontade política do governo Lula de ampliação dos benefícios econômicos nacionais e de fortalecimento da posição do Brasil nas negociações internacionais para construir uma identidade compartilhada e comum entre os países emergentes, almejando construir arranjos

³³² O Fórum de Cooperação Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) surgiu como proposta governamental de criação de um fórum de coordenação e cooperação trilateral para a liberalização comercial recíproca e o fortalecimento de posições nos fóruns multilaterais.

³³³ Este grupo criado na fase final da preparação para a V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancún em 2003, é constituído por países em desenvolvimento com o comum interesse em pôr fim aos subsídios internos das exportações de produtos agrícolas e em um maior acesso aos mercados do Primeiro Mundo. O G20, reforçando o poder de negociação do Sul, deu ao Brasil, por ser o líder do grupo de países com uma produção agrícola significativa, um poder de barganha acrescido (cf. VIZENTINI; SILVA, 2010).

³³⁴ VIZENTINI; SILVA, 2010; VIZENTINI, 2013.

³³⁵ Sigla para denominar os países em desenvolvimento Brasil, Rússia, Índia e China cunhado, em 2001, pelo economista Jim O'Neill.

³³⁶ AMORIM, 2010, p. 232; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 30.

³³⁷ VIZENTINI, 2013, p. 113.

cooperativos entres estes.³³⁸. Dava-se assim início à construção de um maior espaço de barganha, de uma presença mais afirmativa do Brasil como *global trader*, contribuindo, com o seu peso internacional adquirido, para o estabelecimento de um sistema internacional multipolar. Vizontini conclui que,

na prática, isso significou que o Itamaraty, em lugar de concentrar-se na tentativa de cooperação com países para os quais somos secundários e mercados grandes, mas saturados, buscou os espaços não ocupados, exercitando uma diplomacia de perfil elevado (*high profile*)³³⁹.

As mudanças na economia política global e a difusão do poder também aos países emergentes beneficiaram o Brasil. A política externa brasileira então não mais acessória à estabilidade macroeconômica como na era Cardoso, tornou-se mais pragmática e pró-ativa, defendendo uma projeção regional e mundial maior, tendo em vista ampliar os recursos de poder, as oportunidades empresariais e ter uma voz no xadrez internacional. Conforme Hirst, Lima e Pinheiro, esta atuação externa fazia parte da estratégia do governo baseada em três pilares: manutenção da estabilidade econômica, reapropriação pelo Estado do papel de implementação de uma agenda desenvolvimentista e finalmente a inclusão social e formação de um mercado de massa expressivo. Nas palavras de Hirst, Lima e Pinheiro,

[...] a política internacional do Brasil alargou como nunca sua ancoragem institucional com base na mobilização de múltiplas agências do Estado com agendas externa próprias ou complementares às linhas de ação do Itamaraty. Esta renovada 'estatalidade' da ação internacional vem sendo acompanhada por um dinamismo empresarial marcado pela globalização de seu mapa de investimentos externos com ênfase nos países em desenvolvimento, sejam estes na América Latina – especialmente América do Sul –, na África ou na Ásia³⁴⁰.

O principal financiador da internacionalização das empresas brasileiras no mundo passa a ser o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O BNDES é um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo e o principal instrumento do Governo Federal Brasileiro para o financiamento de longo prazo e investimento em todos os segmentos da economia brasileira e nas suas empresas. Além do BNDES, quem passa a incentivar fortemente este dinamismo empresarial é o Itamaraty, que nesse projeto de diversificação das parcerias posiciona-se de maneira afirmativa ao fomentar o desenvolvimento econômico de outros países, sobretudo africanos, através de vários projetos de cooperação técnica

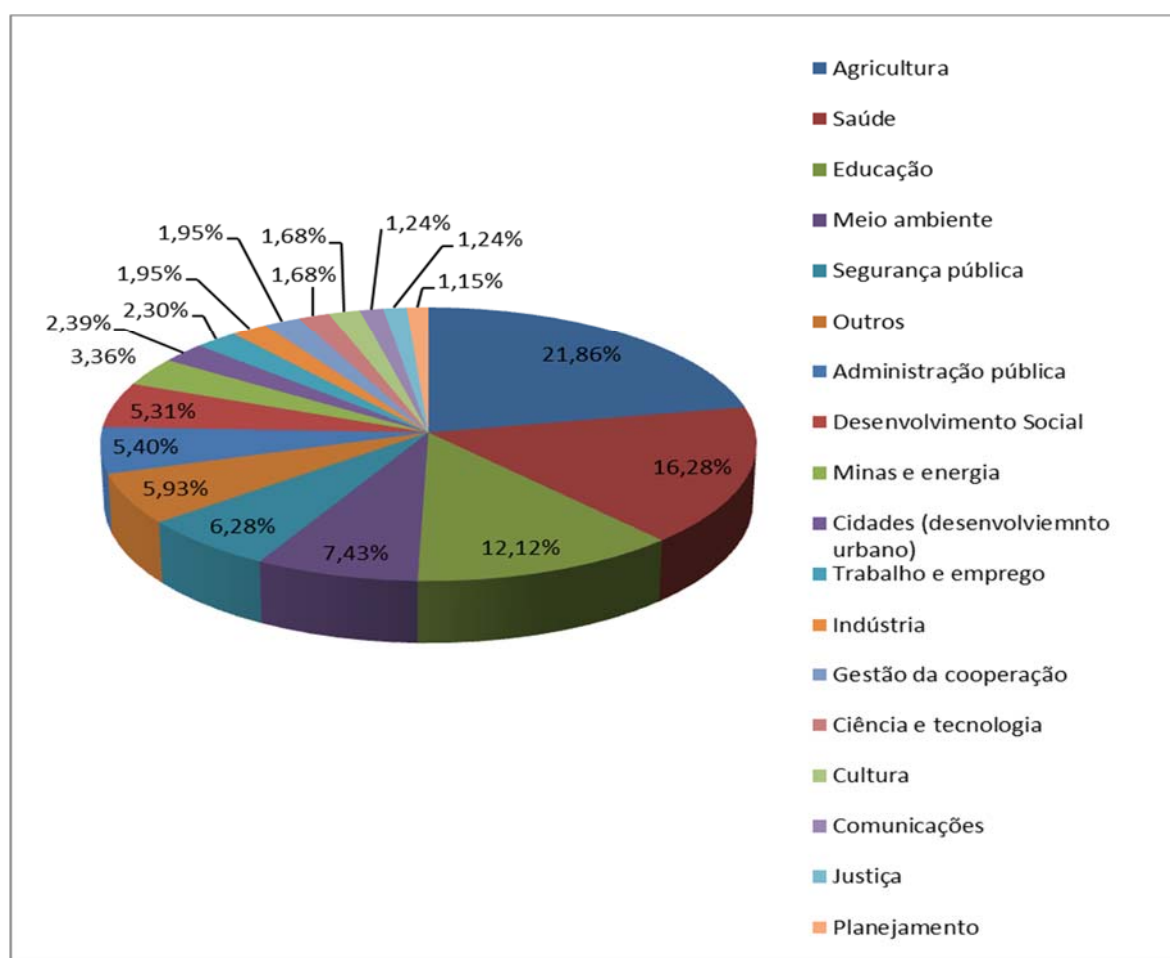
³³⁸ RIBEIRO, 2010, p. 69.

³³⁹ VIZENTINI, 2013, p. 113.

³⁴⁰ HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 23.

coordenados no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)³⁴¹. Pode-se observar que, conforme o gráfico da ABC (Gráfico 1), metade da cooperação Sul-Sul do Brasil, na época da Presidência de Lula, realizou-se nas áreas de agricultura (21,86%), saúde (16,28%) e educação (12,12%). Tais ações, norteadas pelas diretrizes de autonomia e do universalismo, deram novo peso à cooperação Sul-Sul, no intuito de consolidar um multilateralismo mais favorável ao Brasil e aos países do Sul do mundo.

Gráfico 1. Áreas de atuação do Brasil em arranjos de cooperação Sul-Sul (2003-10)



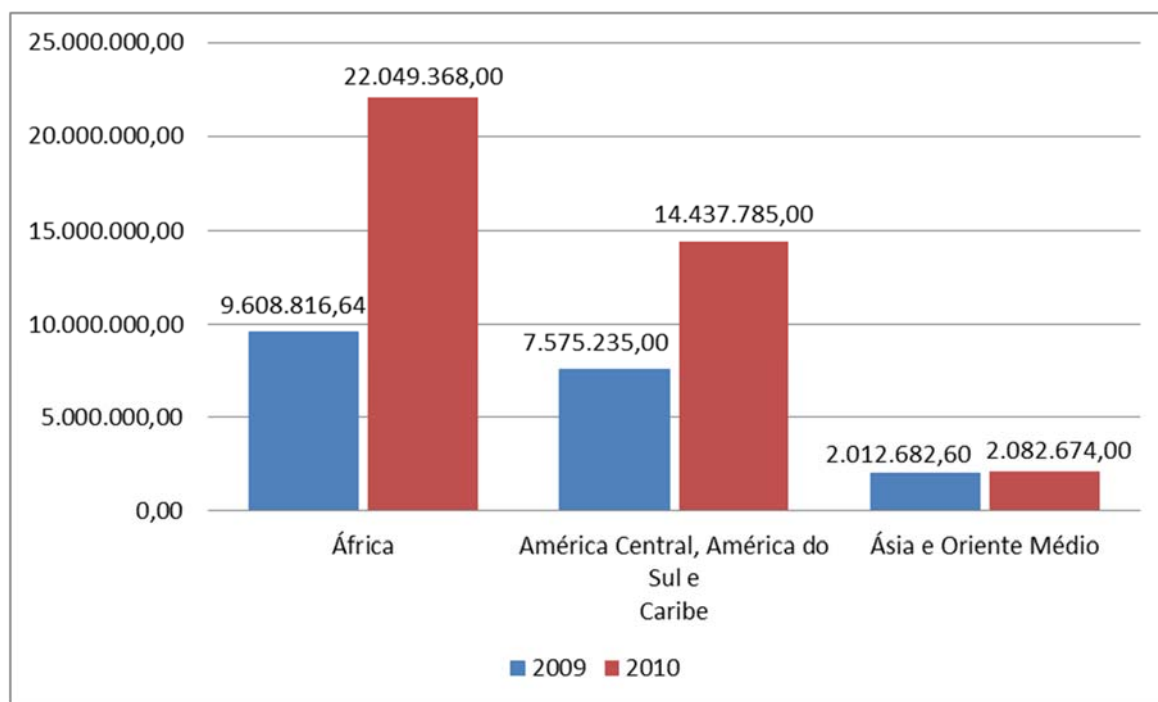
Fonte: ABC, 2011.

A partir de uma ulterior análise dos dados da ABC, nota-se no gráfico abaixo que os principais destinos dos projetos de desenvolvimento internacional do Brasil administrados pela ABC foram, em 2009, a África, representando 50%, seguida pela América Central, América do Sul e Caribe (39,5%), e por fim a Ásia e o Oriente Médio (10,5%). O continente africano continuaria a destacar-se como prioridade também no ano seguinte, em 2010,

³⁴¹ A ABC, que integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, tem como atribuição negociar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais.

recebendo 57,2% dos projetos da ABC, totalizando cerca de US\$ 22 milhões, enquanto observa-se, no mesmo ano, a diminuição de recursos investidos na América Central, América do Sul e Caribe (37,4%) e na Ásia e Oriente Médio (5,4%).

Gráfico 2. Execução ABC por destino, 2009–10 (em US\$)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados ABC, 2009, 2011; IPEA e BM, 2011.

3.1.2. Reaproximação à África

No seu discurso de posse, em janeiro de 2003, Lula enfatizava a prioridade indiscutível e estratégica que a África representava para a política externa do país, reafirmando os

laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades. Visamos não só a explorar os benefícios potenciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea³⁴².

Nota-se, tanto nas palavras como nas ações, que, no âmbito da política externa do Brasil e no marco teórico terceiro-mundista da política externa independente, a política africana do Brasil ganhou uma dinâmica especial com a ascensão ao poder de Lula. De fato, houve uma nova configuração das relações entre as duas regiões e um estreitamento das relações com o

³⁴² SILVA, 2003, p. 15.

continente africano sob novas bases, mais sólidas, que impulsionaram e incrementaram significativamente o intercâmbio econômico-comercial, político, cultural, os investimentos diretos e a cooperação técnica entre o Brasil e a África.

Enquanto antes, como viu-se, as relações Brasil-África eram estudadas sob o eixo diplomático “Norte-Sul” – que, se por um lado contribuíram para aprofundar a relação entre as duas regiões no cenário internacional, por outro distorceram a história político-social e cultural que as ligava – já no final da década de 1990 o Atlântico Sul começou a ser estudado não mais como um oceano geopolítico como o Atlântico Norte, mas como um canal de transferência cultural e de experiências sociopolíticas, incentivando a reorientação do eixo diplomático para o Sul-Sul³⁴³. Saraiva ressalta como essa inserção do Brasil de Lula na África seja conforme o Estado logístico de Amado Cervo (já analisado no capítulo 1), justificando esta afirmação com o fato que, internamente, a política é voltada para o desenvolvimento interno sustentável, para a geração de mais empregos para os brasileiros e, externamente, para a busca de parcerias em matriz horizontal, com mútuos ganhos no contexto das relações internacionais com o Sul³⁴⁴.

Segundo Stuenkel, essa aspiração de Lula de “construir uma ponte sobre o Atlântico” tem

elementos tanto idealistas quanto realistas. Lula apontou “a dívida histórica” que o Brasil tem para com a África, os laços culturais já existentes e pretendeu fortalecer as relações Sul-Sul em geral a fim de contrabalançar o que ele via como o excessivo poderio das potências dominantes³⁴⁵.

Tendo o Estado logístico como promotor da presença brasileira na África, a intensa retomada da política africana do Brasil por parte de Lula deve-se a várias razões. Em primeiro lugar, à estratégia do governo de buscar compatibilizar as relações do Brasil com os países em desenvolvimento com um novo enfoque dado às relações Sul-Sul. Tais relações não seriam regidas somente pela projeção internacional do Brasil e por interesses pelos mercados e parceiros africanos, mas também como maneira de relançar a economia brasileira. Em segundo lugar, o Brasil, aproveitando os interesses econômicos associados ao comportamento dos agentes econômicos brasileiros e potenciais investimentos, passou assim a incentivá-los através do BNDES e de projetos de cooperação. Enfim, em terceiro lugar – e também durante o governo Dilma - deve-se aos interesses brasileiros no Atlântico Sul, com as descobertas das reservas de hidrocarbonetos na região do pré-sal, na bacia de Santos, que levaram o Brasil a

³⁴³ IPEA e BM, 2011, p. 3.

³⁴⁴ SARAIVA, 2015, p. 102.

³⁴⁵ STUENKEL, 2014a, pp. 66-7.

desejar proteger esta área e a desenvolver esquemas de cooperação com os países da margem Ocidental da África³⁴⁶.

Essa intensificação das relações com a África durante a gestão Lula, como analisado, se insere no âmbito mais abrangente da diretriz universalista da política externa e da sua estratégia de diversificação da sua inserção no contexto internacional – fatores estes retomados da política independente de Quadros e Goulart – aproximando-se, por meio da cooperação Sul-Sul, dos países em desenvolvimento, especialmente do continente africano. Esta abordagem Sul-Sul caracteriza-se pelo cumprimento de uma agenda brasileira internacional mais abrangente, que ambiciona para o Brasil um lugar de destaque, entre as potências em ascensão³⁴⁷. Dando ênfase ao caráter universalista e ativo da diplomacia brasileira em sua estratégia de diversificação de parceiros, o chanceler Amorim dava como exemplo, além das numerosas viagens do presidente em 83 países, o aumento significativo do número de representações diplomáticas brasileiras no exterior³⁴⁸. Estas passaram de 150 em 2002 para 217 em 2010³⁴⁹.

Seabra elenca, além dos principais vetores do relançamento brasileiro na África, mais três elementos. O primeiro, político, que implicou estipular várias alianças e parcerias com a África para conseguir também votos favoráveis dos países africanos nos fóruns multilaterais, através da criação do G20 e do IBAS, visando assim promover a cooperação entre os países em desenvolvimento e os próprios interesses nacionais brasileiros, como na campanha para obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. O segundo, econômico, destacou-se quando emergiram novas oportunidades para o governo brasileiro, como por exemplo para empresas de construção civil e empreiteiras. Neste âmbito, em 2012, o comércio do Brasil com a África alcançou 6% (cerca de US\$ 25 bilhões) do intercâmbio total do Brasil³⁵⁰. O terceiro, cultural, era ligado ao aspecto “culturalista” do discurso brasileiro para os africanos, às raízes africanas da população brasileira e à dívida entre as duas regiões, e, enfim, à própria visão do Brasil como um modelo de democracia racial a ser exportado também na África³⁵¹.

Nesse sentido, a reaproximação brasileira ao continente africano ligava-se também ao compromisso assumido durante as eleições por Lula com a população afrodescendente do

³⁴⁶ PATRÍCIO, 2016, p. 2.

³⁴⁷ SEABRA, 2014, p. 79.

³⁴⁸ AMORIM, 2010, p. 226. No total as visitas internacionais realizadas pelo presidente Lula desde 2003 a 2010 foram 263: 103 no primeiro mandato, 160 no segundo (cf. MRE, 2011b).

³⁴⁹ FLECK, 2013.

³⁵⁰ SARAIVA, 2015, p. 98.

³⁵¹ SEABRA, 2014, pp. 79-80.

Brasil de tratar e aprofundar mais as questões relacionadas com aquele continente como, por exemplo, a questão da diáspora africana e da dívida histórica do Brasil com a África. O engajamento mais decidido do Brasil para com a África – por meio de parcerias mais fortes e projetos de longo prazo –, portanto, abriu novos mercados, oportunidades econômicas vantajosas, maior influência nos fóruns multilaterais e elevou o perfil internacional do país.

Ao mesmo tempo houve uma intensificação do número de visitas oficiais das autoridades brasileiras à África e vice-versa. Durante seu mandato, o presidente Lula realizou 12 visitas à África, visitando alguns países mais de uma vez. Come pode-se observar da análise dos dados do relatório da IPEA e BM, entre os primeiros destinos do presidente estavam diversos países lusófonos, quais São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique (Tabela 5)³⁵².

Tabela 5. Visitas do presidente Lula ao continente africano (2003-10)

Ano	Países visitados
2003	São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Egito e Líbia
2004	São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde
2005	Camarões, Gana, Nigéria, Guiné-Bissau e Senegal
2006	Argélia, Benim, Botsuana, África do Sul e Nigéria
2007	Burkina Faso, Congo, África do Sul e Angola
2008	Gana e Moçambique
2009	Líbia
2010	Cabo Verde, Guiné Equatorial, Quênia, Tanzânia, Zâmbia, África do Sul e Moçambique

Fonte: IPEA e BM, 2011.

É interessante salientar que dessas visitas participaram comitivas de representantes do setor público e privado, tornando-se clara a intenção do Brasil de investir cada vez mais no continente. Também assessores e diplomatas viajaram à África, destacando-se o chanceler Amorim com suas 67 visitas oficiais em 34 países africanos, conforme se pode ver na Tabela 6. Em contrapartida, foram 47 as visitas de primeiros ministros e presidentes africanos, oriundos de 27 países³⁵³.

³⁵² IPEA e BM, 2011; STUENKEL, 2014a, p. 66.

³⁵³ IPEA e BM, 2011, p. 43; MRE, 2011a.

Tabela 6. Visitas do chanceler Celso Amorim ao continente africano (2003-10)

Ano	Países visitados
2003	São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Egito e Líbia
2004	São Tomé e Príncipe e Egito
2005	Cabo Verde, Guiné-Bissau, Senegal, Nigéria, Camarões, Tunísia, Argélia, Quênia, Etiópia, Moçambique, África do Sul, Gabão, Marrocos, Gana, Angola e Tanzânia
2006	Argélia, Benim, Botsuana, África do Sul e Nigéria
2007	Burkina Faso, Congo, África do Sul e Angola
2008	Gana, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, África do Sul, Líbia, Argélia, Marrocos, Tunísia, Cabo Verde, Moçambique, Zimbábue e Zâmbia
2009	Egito, Cabo Verde, Líbia, Tunísia, Marrocos, Mali, Guiné Equatorial, Togo e Guiné-Bissau
2010	Cabo Verde, Guiné Equatorial, Quênia, Tanzânia, Zâmbia, África do Sul, Líbia, Moçambique e República Democrática do Congo

Fonte: IPEA e BM, 2011.

A nova estratégia de aproximação à África, mais pragmática e estruturada do que nos governos anteriores, e de acordo com os pressupostos da política externa independente, desenvolveu diversas iniciativas político-diplomáticas, comerciais, culturais e econômicas e ampliou a rede de relações internacionais do Brasil. Exemplos disso foram: o incremento das embaixadas e missões permanentes brasileiras presentes no mundo em geral, e, mais especificamente, as 37 nos 54 países africanos (em 2011), e a abertura de mais 17 embaixadas africanas em Brasília, desde 2003, que se somaram às 16 já existentes, representando a maior concentração de embaixadas africanas na América do Sul³⁵⁴. Além disso, Lula, por meio da reforma do Departamento de Assuntos Africanos e do Oriente Médio no âmbito do MRE, criou um Departamento de África específico com três divisões e orçamento próprio³⁵⁵.

O revigoramento e o maior engajamento das relações político-econômicas entre Brasil e África refletem realidades novas e positivas “na evolução da cooperação para o desenvolvimento, no rápido crescimento da África nos últimos anos e na emergência do Brasil como potência econômica global interessada em intensificar seus laços culturais e comerciais com a África”. As tendências econômicas positivas e as melhores governanças manifestadas na África na última década tornaram-na um continente de oportunidades e uma nova fronteira de parceiros e mercados importantes. Porém, se por um lado, no continente africano houve o crescimento de alguns países, onde foram implementadas reformas políticas

³⁵⁴ IPEA e BM, 2011, p. 4; SARAIVA, 2015, p. 98; STOLTE, 2012; STUENKEL, 2014a.

³⁵⁵ IPEA e BM, 2011, p. 44.

que reforçaram os mercados e que através da governança democrática aumentaram os investimentos na região, por outro, é importante ressaltar as enormes deficiências infraestruturais, com uma capacidade institucional muito fraca, além de outros graves problemas como guerras e doenças³⁵⁶.

Em função do avanço da redemocratização, do crescimento econômico, da melhoria do ordenamento nacional e do aumento da autoconfiança dos dirigentes, o continente africano, com seus mercados, apresentou condições favoráveis para atrair empresas estrangeiras – sobretudo chinesas, americanas e brasileiras – estimulando a penetração e competição na região. Nesse contexto, o governo Lula, visando uma maior aproximação ao continente africano, promoveu diversos programas na área de saúde – com foco no combate à AIDS – e linhas de crédito. Incentivou a presença das empreiteiras brasileiras – sobretudo na área de mineração e petrolífera –, a atuação da Petrobras e, enfim, a formação de uma voz comum dos países do Sul nos fóruns internacionais contra os subsídios agrícolas e o protecionismo das economias centrais³⁵⁷.

Em contrapartida, o interesse africano pelo Brasil manifestou-se em função do crescimento econômico, o sucesso na redução da desigualdade social e a experiência de desenvolvimento brasileiros que, conforme o relatório da IPEA e BM,

oferecem lições importantes para os países africanos que, dessa forma, buscam cada vez mais a cooperação, assistência técnica e investimento do Brasil. Ao mesmo tempo, multinacionais brasileiras, organizações não governamentais e diversos grupos sociais passaram a incluir a África em seus planos. *Em outras palavras, a nova África coincide com o Brasil global*³⁵⁸.

Este novo olhar da África ao Brasil foi definido por Saraiva como um “espelho em movimento”, ou seja, uma referência de um país que, saído do *status* de colônia, após a independência tinha conseguido produzir algo de novo e diferente dos modelos europeus e asiáticos no âmbito cultural e de suas possibilidades econômicas³⁵⁹. Portanto, pode-se concluir que este interesse recíproco e complementar é o resultado do crescimento e dinamismo das economias africanas e da emergência do Brasil como uma das maiores economias do mundo.

³⁵⁶ IPEA e BM, 2011, p. 2.

³⁵⁷ CERVO, 2011, p. 556.

³⁵⁸ IPEA e BM, 2011, p. 3, grifo do autor.

³⁵⁹ SARAIVA, 2015, p. 95.

O relatório IPEA e BM lista as inovações conceituais e práticas da nova reaproximação do Brasil à África: a adoção de uma abordagem mais pragmática e estrutural de cooperação com as novas elites africanas, o ativismo de ambas as sociedades civis – visível nos inovadores canais de cooperação para o desenvolvimento, colocados em ação por grupos não governamentais – e enfim a ênfase no comércio, cooperação e intercâmbio político entre Estados democráticos³⁶⁰.

O aumento da presença do Brasil na África foi também resultado do interesse por parte de alguns governos africanos pelas políticas sociais e programas implementados internamente pelo governo Lula, como o Bolsa Família. O interesse transformou-se, em alguns casos, como o do Gana, em solicitação de apoio do Brasil para programas sociais semelhantes a serem implementados no próprio país³⁶¹. Nesse sentido, ressalta Stuenkel,

o relativo sucesso alcançado pelo Brasil em programas de desenvolvimento social converteu o país em um importante exportador de “tecnologia social” para outros países em desenvolvimento, fato que se transformou em uma ferramenta importante de sua política externa com relação ao mundo em desenvolvimento³⁶².

Além da atuação conjunta nos organismos internacionais por meio do G20 e IBAS, por exemplo – onde os votos dos países africanos foram cruciais para a diplomacia brasileira³⁶³ –, a solidariedade ativa manifestou-se por meio de projetos não só na área social como na de saúde. A África durante o período Lula foi o principal foco do programa brasileiro de ajuda ao desenvolvimento e, como foi ressaltado anteriormente, em 2010, mais da metade do orçamento da ABC foi destinado ao continente africano, direcionado majoritariamente a projetos agrícolas, à saúde, à formação e educação, e orientados sobretudo para os países de língua portuguesa³⁶⁴.

Salienta-se que com a melhoria da situação econômica do Brasil e sua elevação à categoria de potência emergente, foi possível para o país, desde 2005, tornar-se um doador emergente importante – junto à Índia e China – no cenário mundial. Foi também possível concentrar seus

³⁶⁰ IPEA e BM, 2011, p. 34.

³⁶¹ IPEA e BM, 2011, p. 45.

³⁶² STUENKEL, 2014a, p. 68.

³⁶³ Exemplo em destaque foi o peso dos votos africanos na eleição do brasileiro José Graziano da Silva como diretor-geral da FAO em janeiro de 2012 (cf. STUENKEL, 2014a, p. 67).

³⁶⁴ ABC, 2011.

esforços na cooperação técnica internacional, especialmente a Sul-Sul, em direção à promoção de desenvolvimento³⁶⁵.

Segundo Oliveira, o Brasil, através do modelo de cooperação Sul-Sul, cujo apogeu aconteceu durante o governo Lula, trazia um modelo de cooperação diferente de outras potências com interesses na África. Ou seja, um modelo de desenvolvimento de outras áreas que não necessariamente aquelas nas quais as principais empresas brasileiras atuavam. Assim,

a interação com o Brasil levou aos países africanos diversos novos elementos, diferentes daqueles trazidos por outros parceiros internacionais (como China, Índia e EUA, por exemplo), ligados, sobretudo, ao combate à pobreza e às epidemias (principalmente o vírus do HIV/AIDS), além da introdução e do desenvolvimento de tecnologias melhor adaptadas à sua realidade e de uma importante parceria em fóruns multilaterais³⁶⁶.

Com este esforço para contribuir para o desenvolvimento da África através da transferência de conhecimentos técnicos, *know-how* e prestação de assistência aos países africanos, a cooperação técnica brasileira transformou-se em um instrumento significativo de projeção do Brasil nos países em desenvolvimento, até mesmo ao abordar várias áreas temáticas, como a agricultura, a saúde e a educação, entre outras.

O Brasil, como economia emergente, passou de país tradicionalmente receptor de investimentos diretos no exterior (IDE) para país receptor-emissor de IDE, graças à internacionalização da sua produção. Os IDE totais do Brasil cresceram de US\$ 69 bilhões em 2001 para US\$ 214 bilhões em 2009. A África, porém, não foi o principal destino de investimento estrangeiro de firmas brasileiras na última década, totalizando os IDE brasileiro na África subsaariana, apenas US\$ 281 milhões em 2001 e US\$ 124 milhões em 2009, com uma particular concentração em Angola e África do Sul³⁶⁷.

Assiste-se ainda, no período de governança de Lula, à pluralização dos atores e dos ministérios brasileiros que apresentam uma atuação destacada. Dois exemplos significativos desta, e que desenvolvem projetos de cooperação técnica, são a presença da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) – através dos Ministério da Agricultura – em diversos países africanos, visando promover e incentivar o desenvolvimento social e econômico por meio da transferência de tecnologia e da troca de conhecimentos no campo de pesquisa agropecuária, e o Ministério da Saúde que, através da sua Assessoria Internacional e

³⁶⁵ STUENKEL, 2014a, p. 66.

³⁶⁶ VIZENTINI, 2009 *apud* OLIVEIRA, 2015, p. 32.

³⁶⁷ IPEA e BM, 2011, p. 86.

de órgãos a ele vinculados, como a Fiocruz e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), atuam em vários países africanos – como Angola, Cabo Verde e Moçambique –, para a formação de recursos humanos na área da saúde, entre outras. Portanto, para uma maior compreensão da atuação do Brasil no continente africano, foram explicados e resumidos na tabela 7 alguns projetos brasileiros em destaque na África.

Tabela 7. Principais projetos brasileiros na África

Áreas	Instituições / órgãos atuantes	Função principal das instituições / órgãos na área	Exemplos em destaque
Agricultura tropical	EMBRAPA em coordenação com a ABC	Atua com parceiros locais na: - implementação de projetos-modelo em agricultura com o objetivo de reproduzir o sucesso obtido no cerrado brasileiro; - aprimoramento do desenvolvimento agrícola e o agronegócio.	- Apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do Projeto <i>Cotton-4</i> (Benim, Burkina Faso, Chade e Mali); - Apoio técnico ao desenvolvimento de inovação agrária em Moçambique; - Projeto de desenvolvimento de rizicultura no Senegal para contribuir para o aumento da competitividade da cadeia produtiva do arroz; - Abertura de um escritório da Embrapa em Acra (Gana), em 2008, para transferência nas savanas africanas da tecnologia para fomentar a produção; - Apoio ao Sistema Nacional de Investigação Agrária de Angola.
Medicina tropical	Governo Brasileiro	Tratamento de várias doenças: HIV/AIDS, malária e anemia falciforme, entre outras.	- Assinatura de 53 acordos bilaterais sobre saúde com 22 países africanos (até 2011); - Apoio no estabelecimento do Sistema Nacional para tratamento de pessoas com anemia em Gana e no Senegal; - Projeto piloto do Programa de Combate à Anemia em Angola; - Apoio técnico para a implementação de um Centro Militar de Higiene e Epidemiologia em Angola.
	Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)	Pesquisa e desenvolvimento de ciências bioquímicas.	- Implementação de uma série de projetos-modelo em medicina tropical; - Construção em Moçambique de uma fábrica de antirretrovirais e outros medicamentos, com os financiamentos do governo brasileiro em parceria com o governo moçambicano.

Ensino profissionalizante	SENAI	<ul style="list-style-type: none"> - Promoção e implementação de centros de ensino profissionalizante em motores mecânicos, construção, eletricidade, vestuário e computadores (em parceria com a ABC); - Prestação de serviços educacionais e técnicos às empresas brasileiras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Construção de centros de treinamento profissional em Guiné-Bissau, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe; - Construção do Centro de Formação Profissional Brasil-Angola (em Cazenga); - Estabelecimento de parcerias com Angola, Congo e África do Sul para abordar a questão do ensino profissionalizante no contexto da promoção da industrialização e apoio a políticas de promoção de emprego para jovens.
Energia	Governo brasileiro / Empresas privadas	Políticas públicas para promoção do crescimento e inclusão social através da produção de energia sustentável.	Investimento de US\$ 400 milhões da BIOCUM em Angola na utilização da cana-de-açúcar para produzir açúcar, etanol e eletricidade. Foi construída pela Odebrecht uma usina – com financiamento do BNDES – e já produz 565 megawatts (MW) de energia.
Desenvolvimento social	Governo brasileiro	Políticas voltadas para o combate à fome e para promoção de melhores condições de vida, através de maior acesso ao sistema sanitário e educacional.	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptação e reprodução da experiência brasileira como a iniciativa Fome Zero em outros países em desenvolvimento como Angola, Gana, Quênia e Senegal; - Projeto para implementar o Programa Nacional da Refeição na Escola em São Tomé e Príncipe; - Programa educacional de nutrição em Moçambique; - Bolsas de estudos para que estudantes africanos estudem em universidades brasileiras.

Fonte: elaborado pela autora com base nas informações do IPEA e BM, 2011; ABC, 2009.

Juntamente a esta atuação governamental, é importante salientar o diálogo expressivo que veio se desenvolvendo entre as ações empresariais e governamentais brasileiras no cenário global. A fim de atingir o seu objetivo de afirmar o Brasil como um parceiro respeitado na África, o governo Lula ofereceu diversos incentivos às empresas brasileiras para entrar no mercado africano. De fato, na maioria das suas visitas aos países africanos, Lula foi acompanhado por comitivas de empresários brasileiros, interessados nas possibilidades de expansão do campo de atuação de suas empresas e em estabelecer contatos com homólogos africanos.

Através da política de estímulo e financiamentos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil), da ABC³⁶⁸, do BNDES e das missões e empreendimentos dos setores público e privado nos países em desenvolvimento, especialmente na África, nota-se a convergência de interesses entre grupos privados e estatais que compartilham mercados, como a Petrobras, o Banco do Brasil, a Odebrecht, a Vale do Rio Doce e a Camargo Corrêa, entre outras. Manifesta-se, assim, cada vez mais, um novo perfil de transações e investimentos comerciais em setores estratégicos como infraestrutura e construção civil, mineração, energia – sobretudo petróleo – e em projetos de agricultura³⁶⁹.

Conclui Patrício,

ora, tendo os governos Lula vislumbrado na ação independente dos agentes econômicos brasileiros, designadamente daqueles que investiam nos Estados africanos, uma ação que servia os interesses externos do Estado brasileiro em África, então o governo brasileiro passou, não apenas a estimular esses investimentos, como a incluí-los numa política de financiamento de âmbito nacional tornada possível graças à ação do BNDES que, assim, se transformou num importante instrumento de internacionalização da economia brasileira³⁷⁰.

Segundo Stolte, em 2007 o BNDES concedeu a primeira linha de crédito para empresas brasileiras dispostas a investir na África. Partindo de um volume inicial de crédito bastante limitado (US\$ 149 milhões), o banco ampliou seus financiamentos atingindo um máximo de US\$ 766 milhões em 2009 antes de voltar a um total de US\$ 466 milhões em 2011³⁷¹.

³⁶⁸ O orçamento da ABC para África em 2010 foi de US\$ 22 milhões. Dos países africanos, 42 beneficiam da cooperação técnica brasileira, com um total de 128 projetos (ABC, 2011).

³⁶⁹ HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, pp. 24-6; Seabra, 2014, p. 80.

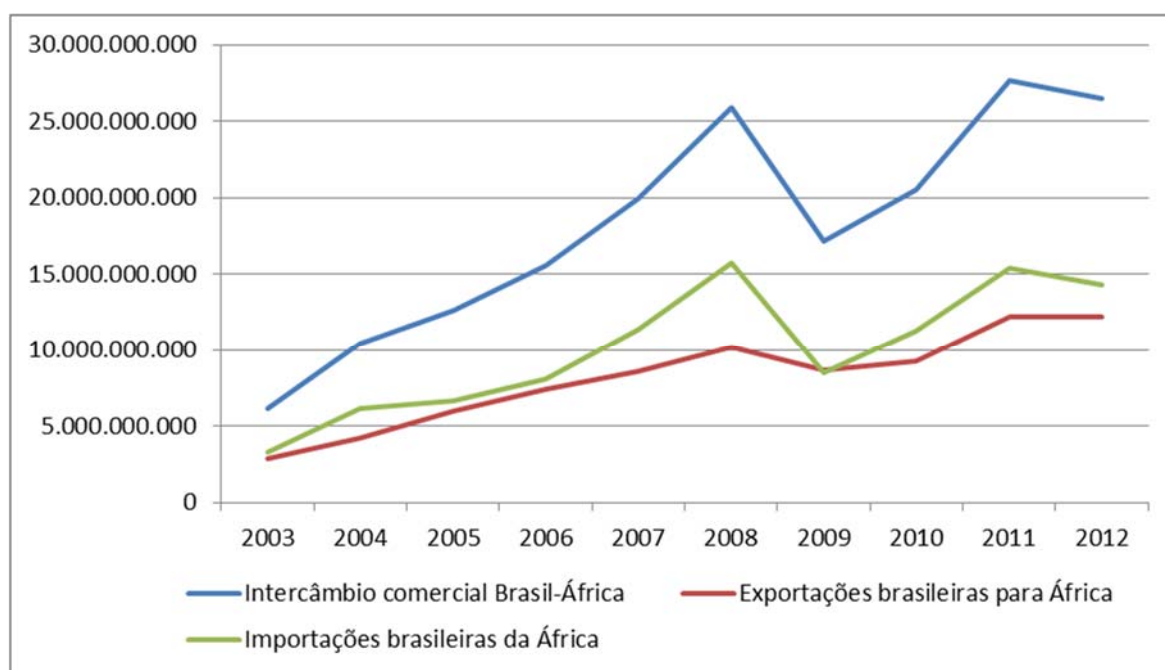
³⁷⁰ PATRÍCIO, 2016, p. 11.

³⁷¹ STOLTE, 2012, p. 7.

O crescente interesse brasileiro pelos países africanos, junto aos empreendimentos e negócios bilaterais, tornou ainda possível a articulação da negociação de dois acordos de preferência com o objetivo de construir uma zona de livre-comércio, um deles entre o MERCOSUL e a União Aduaneira da África austral e o outro entre o MERCOSUL e a Comunidade para o Desenvolvimento da África austral³⁷². O Brasil ganharia cada vez mais peso como novo ator na África, junto à China e Índia.

Um resultado a ser destacado, do ponto de vista econômico, desse maior engajamento do Brasil na África na gestão Lula, foi que o comércio entre as duas regiões aumentou dos US\$ 6,1 bilhões em 2003 para os US\$ 26,4 bilhões em 2012, alcançando o valor mais alto em 2011 (US\$ 27,6 bilhões)³⁷³, como pode-se observar no gráfico abaixo.

Gráfico 3. Evolução do comércio Brasil-África (2003-12)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do MDIC, 2016a.

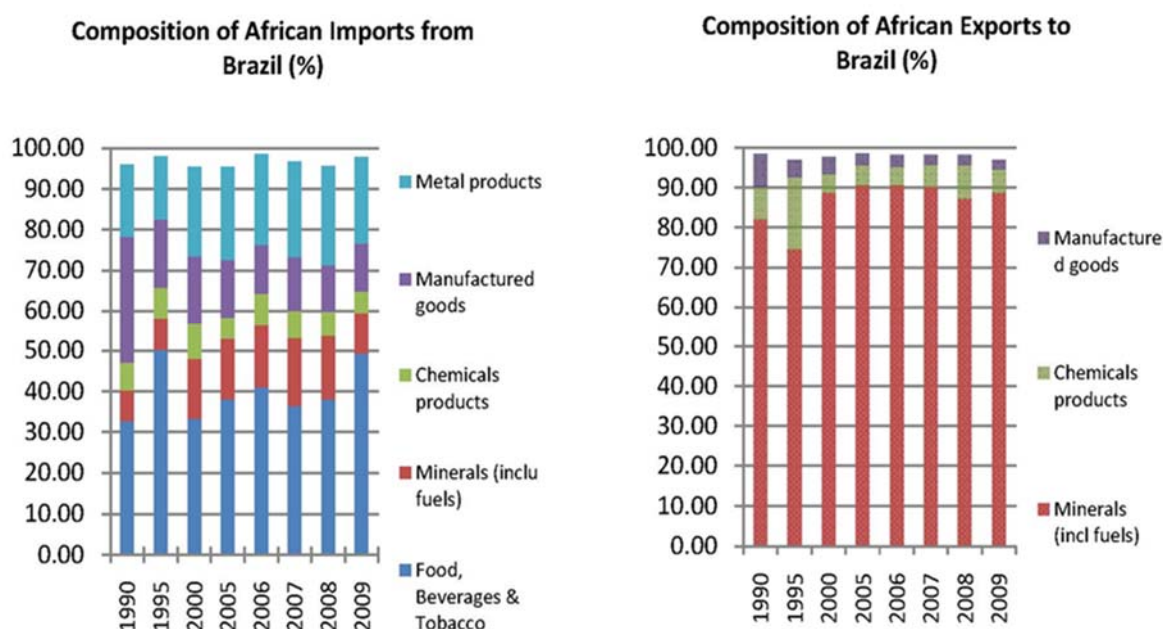
Um dado interessante mostrado pelo gráfico acima é que a balança comercial, nos dois mandatos de Lula, foi mais favorável à África do que ao Brasil, porque as importações brasileiras foram sempre maiores do que as exportações (ultrapassando, as importações, nos anos 2008 e 2011, os US\$ 15 bilhões).

³⁷² RIBEIRO, 2010, p. 68; STOLTE, 2012, p. 2.

³⁷³ MDIC, 2016a.

Esta análise é confirmada também pelos dados do Banco Africano de Desenvolvimento, que demonstram que as importações brasileiras da África representavam 6,6% do total das importações brasileiras, enquanto as exportações brasileiras representam só 3,4% do total das importações africanas. Nota-se, além disso, no gráfico a seguir, que enquanto a pauta das importações africanas do Brasil é mais variada, incluindo produtos agrícolas (como açúcar, carne e cereais), produtos manufaturados e semimanufaturados (como veículos e peças de veículos), as exportações africanas para o Brasil são constituídas 80% por petróleo – importado sobretudo da Nigéria, Angola e Argélia – e outros recursos naturais. O resultado é que a África torna-se um mercado crescente para os produtos industrializados do Brasil.

Gráfico 4. Composições das importações e exportações Brasil-África (2003-09)



Fonte: ADBG, 2011.

Apesar de o Brasil continuar a ter relações mais fortes com os países lusófonos, os principais parceiros comerciais no continente africano, que juntos representavam 77% do comércio total do Brasil com o continente, eram: Nigéria (32%), Angola (16%), Argélia (12%), África do Sul (10%) e Líbia (7%)³⁷⁴.

O maior engajamento do Brasil no setor de recursos naturais da África explica-se, conforme Stolte, pelo fato de a maioria das grandes empresas do país serem especializadas nos setores da construção civil e da mineração. Portanto, “não é uma estratégia de captação-obtenção de

³⁷⁴ ADBG, 2011, p. 2.

recursos, mas sim a tentativa destas de se internacionalizar e diversificar fora do mercado brasileiro”³⁷⁵.

Conforme estudo redigido pela Fundação Dom Cabral, a África, de 2008 para 2009, representou a terceira região com maior índice de crescimento de regionalidade, ou seja o grau de internacionalização, das transnacionais brasileiras, com 16,39%³⁷⁶. Nesse sentido, segundo Vilas-Bôas,

o que tem influenciado empresas brasileiras a investir na África é o potencial que o mercado do continente representa para os produtos e serviços brasileiros. Além disso, um fator que atrai muitos investidores é a possibilidade de se beneficiar dos Acordos ACP (África-Caribe-Pacífico) da União Europeia com as ex-colônias para exportar para o mercado europeu em condições privilegiadas³⁷⁷.

Na sua análise da distribuição dos investimentos brasileiros no continente africano, Vilas-Bôas identifica 22 países nos quais existem empresas brasileiras, focadas em dois setores principais, a mineração e a construção civil. O setor de serviços destaca-se somente onde os investimentos em outras áreas como estas são mais relevantes. Incluída nesses 22 países, Angola é o principal receptor de investimentos brasileiros na África, distinguindo-se também em relação ao fluxo de comércio, tendo este passado de US\$ 121 bilhões, em 2003, para US\$ 383 bilhões, em 2010³⁷⁸.

Cabe ressaltar que o processo de internacionalização do setor brasileiro de construção e serviços de engenharia deu-se, de maneira geral, já no final da década de 1970 e começo dos anos 1980, quando, com a desaceleração da economia brasileira, após os chamados anos do “milagre econômico” do período Médici e a consequente diminuição das oportunidades de crescimento no país, tais empresas decidiram voltar-se para potenciais mercados e parceiros internacionais. Com a chegada ao poder do PT e de Lula, a cooperação Sul-Sul e o projeto de internacionalização econômica ganharam novo impulso, tornando o continente africano, especialmente Angola, um dos principais focos dos financiamentos brasileiros na área das infraestruturas³⁷⁹.

³⁷⁵ STOLTE, 2012, p. 4.

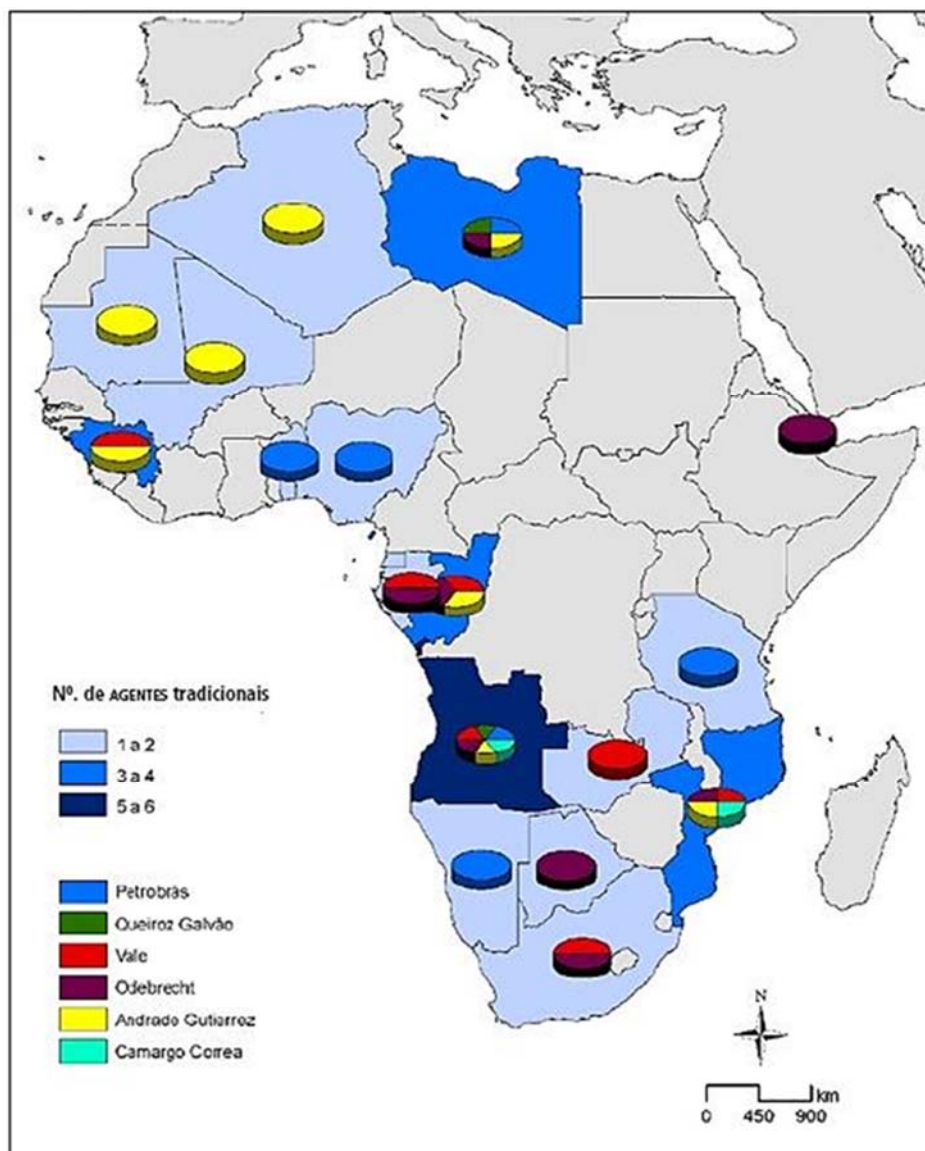
³⁷⁶ FDC, 2010, p. 12.

³⁷⁷ VILAS-BÔAS, 2011, p. 3.

³⁷⁸ VILAS-BÔAS, 2011, p. 4.

³⁷⁹ GAIO, 2014, p. 53; IPEA e BM, 2011.

Mapa 1. Empresas brasileiras na África (2010)



Fonte: IPEA e BM 2011.

Observando este mapa, dois dados podem ser destacados. Em primeiro lugar, nota-se como as principais empresas expandiram-se até hoje em muitas regiões do continente africano, com atividades concentradas nas áreas de energia, mineração e infraestrutura. Segundo o Relatório IPEA e BM,

a presença do Brasil chama a atenção devido à forma como as empresas brasileiras realizam seus negócios; elas tendem a contratar mão de obra local para seus projetos, favorecendo o desenvolvimento de capacidades locais, o que acaba por elevar a qualidade dos serviços e produtos³⁸⁰.

³⁸⁰ IPEA e BM, 2011, p. 7.

Em segundo lugar, há uma concentração maior dessas empresas nos países lusófonos. As três principais companhias brasileiras que atuam na África são a Odebrecht, a Petrobras e a Companhia Vale do Rio Doce. A Odebrecht – primeira empresa a chegar à África, em 1984, para a construção da barragem hidrelétrica de Capanda –, tem vários projetos na África do Sul, Angola, Botsuana, Djibuti, Gabão, Líbia, Libéria, Moçambique e República Democrática do Congo. Entre as atividades que desenvolve, em parceria com os governos e outras empresas estrangeiras, estão: exploração de petróleo e gás, infraestrutura, a construção de condomínios residenciais, planejamento urbano, a operação de minas de diamantes e projetos sociais. Contudo, e em decorrência da crise econômica mundial, os investimentos da empresa na África diminuíram entre 2008 e 2009, passando respectivamente de US\$ de 4,64 bilhões para US\$ 2,42 bilhões³⁸¹.

A Petrobras, a empresa estatal de petróleo, está voltada para a busca e extração de petróleo especialmente em águas profundas e ultraprofundas, com operações ativas nesta área em Angola, Benim, Líbia, Namíbia, Nigéria e Tanzânia. A produção dessa empresa, que na Nigéria e em Angola soma 57,8 mil barris de óleo equivalente por dia, representou, em 2011, 24% da sua produção internacional, sendo Angola o destinatário de seu quarto maior investimento internacional³⁸². Enfim, a Companhia Vale do Rio Doce atua no setor da exploração de minérios (sobretudo minério de ferro e cobre) em vários países como África do Sul, Angola, Gabão, Guiné-Bissau, Moçambique e República Democrática do Congo³⁸³.

Merece particular atenção a relação do Brasil com Angola por ser o principal parceiro africano do Brasil. Em Angola há uma presença brasileira significativa, evidente nos vários projetos de cooperação apresentados como exemplos anteriormente, nos investimentos e no número de empresas brasileiras atuantes em vários outros setores econômicos (petróleo, gás, bioenergia, telecomunicações, entre outros). Além da Petrobras, da Odebrecht e da Vale do Rio Doce, conforme o mapa acima, há também outros grupos maiores de construção brasileiros que atuam no continente africano: Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão³⁸⁴.

³⁸¹ ODEBRECHT, 2009; ODEBRECHT, 2010.

³⁸² PETROBRAS, 2012, p. 57.

³⁸³ ADBG, 2011.

³⁸⁴ Devido aos limites de tempo e espaço, este trabalho não tratará detalhadamente os projetos dessas maiores empresas brasileiras em Angola. Para uma análise mais específica sobre o tema, pode-se consultar a Dissertação de Mestrado de Gabrieli Gaio (2014).

Pode-se, portanto, concluir que todos os fatores concernentes a relação do Brasil com a África que aqui foram tratados – as afinidades culturais, as vertentes econômicas, políticas e sociais – assumiram maior ênfase com o governo Lula, e conduziram a um notável incremento do intercâmbio entre as duas regiões. Contudo, este período de apogeu da política externa brasileira para África seria afetado no governo seguinte, o de Dilma Rousseff, pelo declínio geral da política externa, decorrente dos problemas internos e da conjuntura internacional desfavorável.

3.2. Dilma – o declínio

Dilma Rousseff, após candidatar-se à Presidência da República, pelo Partido dos Trabalhadores, ao final do segundo mandato de Lula em 2010, ganhou as eleições no segundo turno com 56% dos votos válidos contra o adversário José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira. Rousseff tornou-se, assim, a primeira presidente mulher, lembrando ainda que foi também a primeira mulher a atuar como ministra de Minas e Energia do Brasil (janeiro 2003-junho 2005) e a primeira chefe da Casa Civil (junho 2005-março 2010), durante o governo Lula. Com a tomada de posse, Rousseff, mantendo as diretrizes principais do antecessor Lula, salientou como prioridades do seu governo o combate à fome, à pobreza e uma maior igualdade de gênero³⁸⁵.

A recém-eleita presidente anunciou também que iria supervisionar a enorme expansão da indústria de petróleo do Brasil. Essa advinha sobretudo da descoberta, em 2007, das reservas do pré-sal no litoral da Região Sudeste do país (desde o Estado do Espírito Santo até o centro do litoral de São Paulo), que levariam, já com Lula, o Brasil a aspirar tornar-se um dos dez maiores exportadores de petróleo do mundo e a desenvolver ainda esquemas de cooperação com os países da margem Ocidental da África³⁸⁶. Esta descoberta, foi anunciada pelo governo brasileiro em 2007 “quando os preços do petróleo viviam um processo de ascensão surpreendente que teria seu ápice no patamar de US\$ 140 o barril, no ano seguinte”³⁸⁷.

3.2.1. Mesma política, menos entusiasmo

Os dois mandatos do presidente Lula, como foi visto, concluíram-se positivamente graças a vários objetivos alcançados, numa conjuntura interna e externa favorável. Entre os objetivos

³⁸⁵ BBC, 2010a.

³⁸⁶ PATRÍCIO, 2012.

³⁸⁷ COSTAS, 2016.

alcançados destacam-se: a estabilidade política e econômica, a saída da pobreza de dezenas de milhões de brasileiros, uma atuação externa assertiva que reposicionava o Brasil como nação emergente no mundo, juntamente à dinâmica de internacionalização das empresas brasileiras.

Se no governo Lula a política externa brasileira foi considerada em seu momento de ascensão e apogeu, no primeiro mandato de sua sucessora a política externa nacional foi considerada por Cervo e Lessa como em declínio ou mesmo em estagnação sob numerosos aspectos. De fato, mostrou-se a dificuldade para o Estado brasileiro de manter o diálogo forte e confiante com os segmentos dinâmicos da sociedade, elementos estes que haviam promovido a ascensão brasileira como potência emergente. “O conceito de declínio aplicado à inserção internacional do Brasil durante o período do primeiro governo de Dilma Rousseff há de ser qualificado para bem expressar a realidade”³⁸⁸.

Nesse contexto, nota-se um declínio da inserção internacional do Brasil de maneira geral, e não de forma específica em relação ao continente africano. Verifica-se, porém, que o espaço tomado pela África e pela África lusófona não sofreu alterações significativas em relação aos demais parceiros do Brasil, e sim está inserido num declínio da inserção internacional brasileira. Nas palavras de Oliveira,

[...] houve apenas a diminuição da intensidade das relações do Brasil com o continente (expressa no menor número de visitas da presidente e de projetos de cooperação estabelecidos), sem entretanto alterar o seu espaço na política externa brasileira. Nesse sentido, a África continua sendo vista pelo governo brasileiro como um espaço fundamental para elevar o perfil internacional do Brasil, além de proporcionar acesso a novos mercados e oportunidades econômicas e maior influência em fóruns multilaterais³⁸⁹.

O enfraquecimento da política externa brasileira e da representatividade internacional do país, portanto, não se dão em função do abandono das linhas gerais estabelecidas nos governos anteriores em relação à atuação do Itamaraty ou mudança de paradigmas estruturais, nomeadamente o paradigma do Estado logístico. Na transição Lula-Rousseff e, mais especificamente, na transição Amorim-Patriota³⁹⁰ não houve, segundo Cervo e Lessa, uma mudança substancial de direção na condução da política externa, houve apenas “uma continuidade lerda e obstruída [d]as estratégias externas da fase anterior”³⁹¹.

³⁸⁸ CERVO; LESSA, 2014, p. 149.

³⁸⁹ OLIVEIRA, 2015, p.42.

³⁹⁰ O Ministro das Relações Exteriores do governo Lula deu lugar a Antônio Patriota a partir do início do mandato da presidente Dilma Rousseff em 2011.

³⁹¹ CERVO; LESSA, 2014, p. 134.

Sem uma mudança perceptível das diretrizes de política externa, pode-se apontar então elementos e ações presentes na estrutura e no processo decisório do governo Rousseff que possam justificar o retrocesso nas relações internacionais brasileiras. Cervo e Lessa abordam novamente nesse quesito o paradigma de Estado logístico exposto anteriormente, e, mais especificamente, fatores que contribuíram para a sua ineficiência prática. Em primeiro lugar, entre os fatores que contribuíram durante este primeiro mandato, os dois autores apontam uma diminuição do diálogo intenso e confiante – que havia com Lula – entre o então formado governo Rousseff e a sociedade civil, sobretudo os agentes não governamentais mais dinâmicos. Nota-se, portanto, como o diálogo é o pilar fundamental para que os atores não estatais ajam em benefício do desenvolvimento nacional, mesmo que em mercados estrangeiros. Ainda segundo os autores, soma-se à esta falta de diálogo, a falta de elaboração de uma política de comércio externa robusta, o que prejudica consideravelmente a percepção de participação e inserção internacional.

Sem novos conceitos e sem diálogo com a sociedade, o primeiro termo de Rousseff no poder tolheu eficiência aos fundamentos internos e falhou em outros dois pontos ao abrir o caminho ao declínio internacional: não formulou uma política de comércio exterior, apesar do malogro da fase anterior nesse aspecto, e não programou junto com o empresariado uma estratégia de inovação exigida pela competitividade sistêmica de economias internacionalizadas³⁹².

O inchaço da máquina estatal, em todas as esferas públicas e a manutenção de entraves herdados dos governos anteriores também foram creditados pelos autores como responsáveis pelo pobre desempenho do paradigma logístico do Estado durante o primeiro mandato do governo Rousseff.

Embora alguns desses entraves fossem preexistentes, como a insuficiente infraestrutura e a elevada carga tributária, o governo de Rousseff não somente falhou ao enfrentá-los como ainda agregou novos entraves: inchou a máquina do Estado, em três níveis – federal, estadual e municipal – multiplicando licenças requeridas para implantação de projetos de infraestrutura, produtivos, de desenvolvimento, e confiando, ademais, a burocratas subalternos o poder de interrompê-los em qualquer etapa de execução; sustou o diálogo constante e intenso com o empresariado industrial e do agronegócio, bem como com dirigentes, a exemplo do próprio Ministro de Relações Exteriores; não supriu, enfim, a baixa propensão do empresariado em inovar com política de Estado de inovação tecnológica que envolvesse Universidades, centros de pesquisa e empresas em dinâmica harmonizada³⁹³.

³⁹² CERVO; LESSA, 2014, p. 134.

³⁹³ CERVO; LESSA, 2014, p. 135.

Em suma, a tendência ao declínio do Brasil no cenário internacional será mantida durante o primeiro mandato de Dilma em razão dessas duas variáveis: a carência de ideias forças, ou seja “conceitos operacionais com capacidade de movimentar sociedade e Estado em torno de estratégias de ação externa”, e os obstáculos acumulados anteriormente pelo Estado, que resultariam na perda da eficiência do papel do Estado logístico na sua função gestora de caráter indutor. As consequências da queda de eficiência do paradigma logístico, apesar de algumas medidas amigáveis do governo Dilma para a recuperação da confiança na linha da conduta logística, ou seja na promoção da parceria público-privado, foram evidentes.

De fato, estas consequências afetaram o país interna como internacionalmente. Internamente levando a uma queda do crescimento econômico e do percentual da indústria no PIB, e à reprimarização econômica. Internacionalmente, tornaram-se evidentes esses efeitos com a queda nas exportações, sobretudo de manufaturados, e com uma quebra de confiança no país por parte do empresariado nacional e estrangeiro. Concluem Cervo e Lessa que as duas causas desse declínio do Brasil seriam quase que exclusivamente atribuíveis ao âmbito da política interna. Apontam como causas “baixa inovação e baixa competitividade dos sistemas produtivo e de serviços, exceto o agronegócio; sistema político de coalizão partidária, que desloca facilmente a governabilidade da eficiência ao proveito pessoal ou do partido”, condições agravadas em mínima parte pelas circunstâncias de crise financeira e econômica internacional vigente naquele momento³⁹⁴. O descontentamento diante do governo provocaria fortes protestos de massa em junho e julho de 2013.

Contudo, outros autores, como Miriam Gomes Saraiva, também apontam para a mesma manutenção de diretrizes de política externa herdadas do governo Lula, quais “uma trajetória revisionista das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul global, e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana”³⁹⁵.

Nesse sentido, o governo de Rousseff enfatizava em seu discurso a manutenção e continuidade com o governo anterior. Se, por um lado, realmente manteve entre os objetivos a serem alcançados o desenvolvimento através da diversificação de parceiros comerciais e a afirmação do Brasil como líder regional – dando continuidade às reuniões de cúpula e agrupamentos com fins específicos iniciados com Lula –, por outro, o ativismo e

³⁹⁴ CERVO; LESSA, 2014, p. 135.

³⁹⁵ SARAIVA, 2014, p. 25.

empreendedorismo internacionais incrementados pelo governo Lula, com seu chanceler Amorim, perderam espaço. As iniciativas do novo governo, portanto, tornaram-se mais “reativas” do que “ativas”, como no caso da suspensão do Paraguai do MERCOSUL (2012)³⁹⁶ e da demissão de Patriota (2013)³⁹⁷, mais orientadas ao âmbito das ideias do que da ação prática. Portanto, as iniciativas de política externa, perdendo em ativismo e em inovação, viriam a tornar-se mais subjetivas, focalizadas em mudanças de longo prazo que talvez não ocorressem, como por exemplo a instauração de um marco civil multilateral de controle da internet³⁹⁸.

Assim, além de manter estratégias e *policymakers* autonomistas, responsáveis pelo estabelecimento das políticas do governo anterior – Antônio Patriota, o novo chanceler, terminava o governo Lula como Secretário Geral do Itamaraty, por exemplo – houve, no decorrer do mandato de Dilma, uma mudança importante da participação dos altos escalões e da Presidência no processo decisório de política externa, resultando numa redução da proatividade, menor ativismo e diminuição do protagonismo brasileiro na política global.

A diplomacia presidencial e o papel da Presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa, que havia acontecido durante o governo de Lula, foram abandonados. A vontade política demonstrada pelo presidente Lula de articular visões favoráveis à projeção global do país e à construção de uma liderança na região não teve continuidade. A presidente Rousseff mostrou sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos, não tangíveis em um curto prazo³⁹⁹.

Alguns dados apontam para esta redução da proatividade no primeiro mandato de Dilma. A partir de informações elaboradas pelo governo brasileiro, pode-se observar no gráfico embaixo que houve uma diminuição substancial do número de viagens internacionais da presidente Dilma Rousseff no seu primeiro mandato (62 viagens a 35 países) comparadas com o primeiro governo Lula (103).

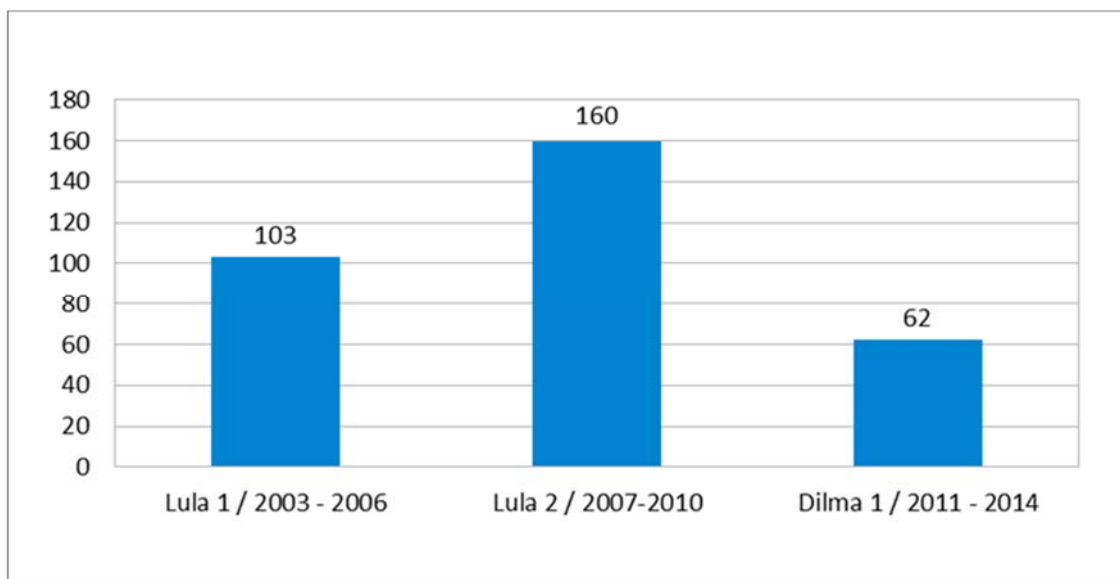
³⁹⁶ O Paraguai estava suspenso em função da deposição do ex-presidente Fernando Lugo em junho de 2012.

³⁹⁷ A demissão, pedida à presidente Dilma pelo chanceler aconteceu em decorrência do envolvimento da diplomacia brasileira na fuga de um senador da Bolívia para o Brasil. Para o lugar dele foi indicado Luís Alberto Figueiredo, diplomata de carreira que integrava o quadro do Itamaraty desde 1980.

³⁹⁸ CORNETET, 2014. A revelação de espionagem, divulgada por Edward Snowden, realizada pela americana National Security Agency, entre outras transgressões incluiu a interceptação da presidente Dilma e de empresas estatais brasileiras. Isso criou algumas tensões entre o Brasil e os EUA ao ponto que a presidente Rousseff adiou a viagem oficial aos Estados Unidos e articulou, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas e junto à Alemanha, uma resolução que condenava a espionagem (cf. CORNETET, 2014, p. 139).

³⁹⁹ SARAIVA, 2014, p. 27.

Gráfico 5. Viagens internacionais Lula-Dilma (2003-14)



Fonte: criado pela autora com base nos dados do MRE, 2011b, BRASIL, 2011, 2012, 2013, 2014.

É interessante também ressaltar, analisando no conjunto os três mandatos petistas, como a África se destacou como o terceiro continente mais visitado, atrás da América do Sul e Europa, que se mantiveram os dois destinos tradicionais da diplomacia brasileira⁴⁰⁰.

Há outros dados objetivos que podem corroborar a tese de um enfraquecimento da vontade política em relação à sua dimensão externa. O primeiro trata da redução do número das embaixadas abertas pelo Brasil no mundo, no primeiro mandato de Dilma (até abril de 2013) que foram somente 8, e dos postos diplomáticos abertos, em geral, no mundo sempre nesse período, que foram só 10, comparados ao 67 abertos nos governos Lula, como pode-se observar no gráfico embaixo⁴⁰¹.

⁴⁰⁰ BRASIL, 2011a, 2011b, 2012, 2013, 2014; SCHREIBER, 2015.

⁴⁰¹ FLECK, 2013.

Gráfico 6. Rede diplomática brasileira no mundo

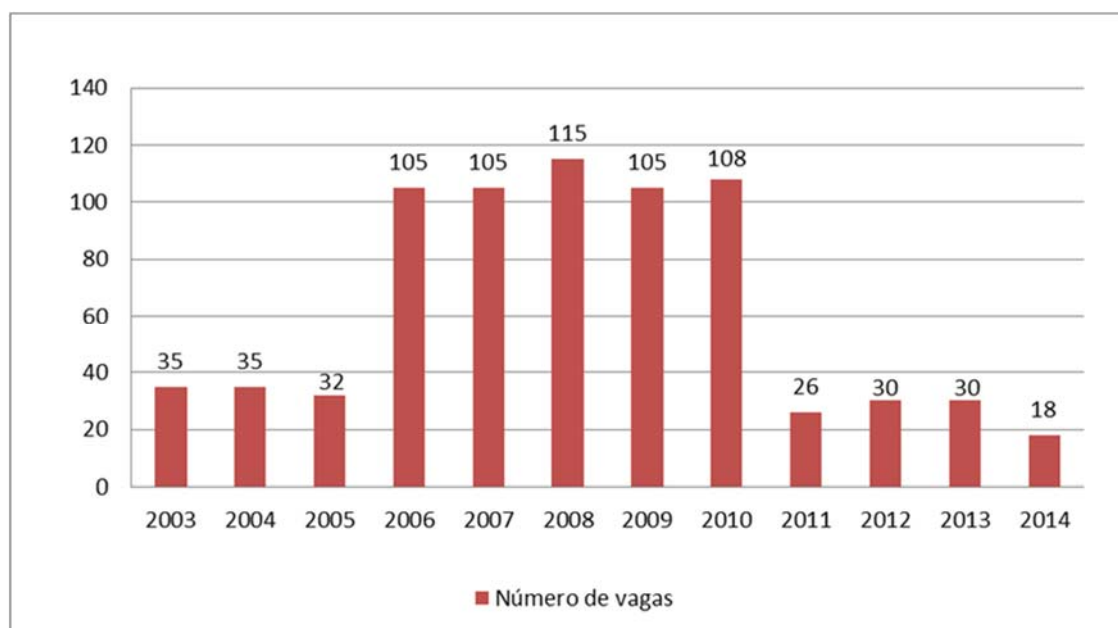


Fonte: Fleck, 2013.

O segundo dado relevante é o número de vagas oferecidas pelo Instituto Rio Branco nos mandatos de Lula e Dilma. Este pode ser um bom indicador do peso que a diplomacia e a política externa têm em uma determinada administração, mesmo que outros fatores que não a importância dada à diplomacia possam influenciar a escolha do número de vagas abertas. Por exemplo, um déficit de mão de obra diplomática suprida em um mandato pode anular ou diminuir a necessidade de oferta em outro. No gráfico que segue é interessante observar que se o número de vagas oferecidas pelo Instituto Rio Branco durante o primeiro governo Lula era de 207 e no segundo de 433, no primeiro mandato de Dilma totalizou apenas 110, reduzindo, conforme Cornetet, a oferta em 47% em relação ao período 2003-2006 e em 74% em relação ao período 2007-2010⁴⁰².

⁴⁰² CORNETET, 2014, p. 122.

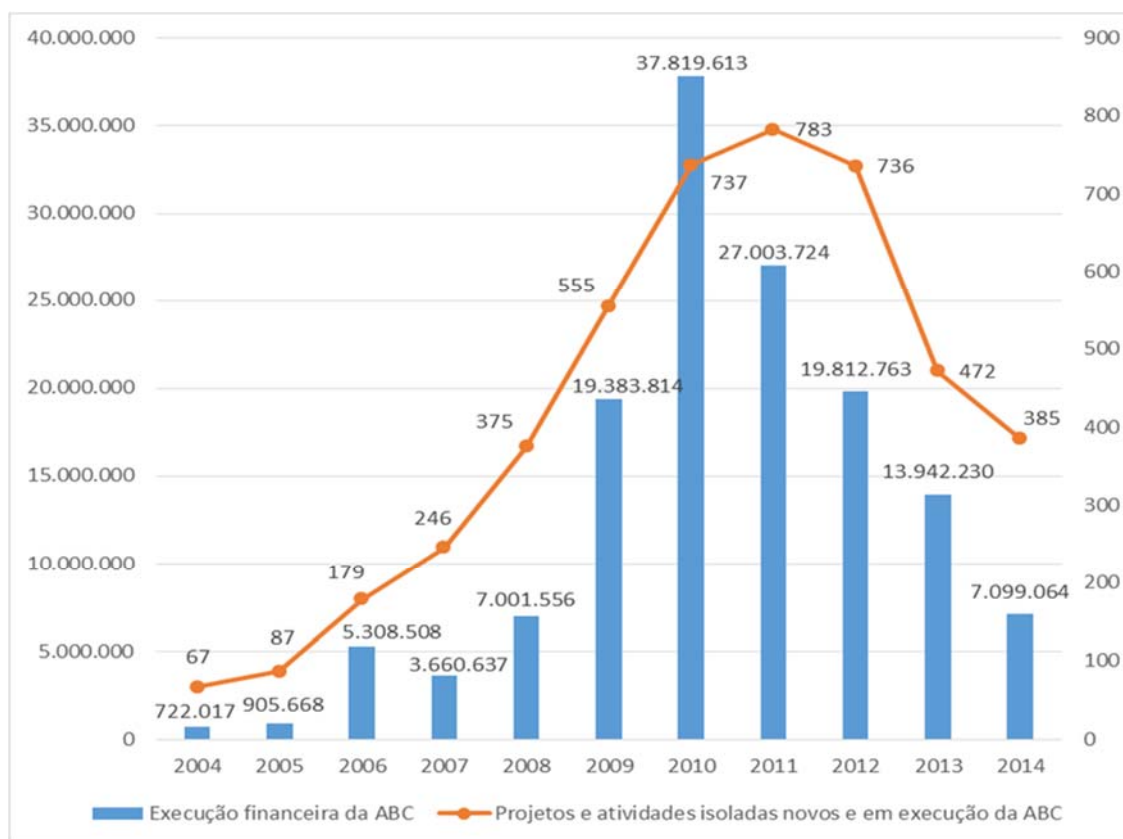
Gráfico 7. Vagas ofertadas no Instituto Rio Branco



Fonte: CORNETET, 2014.

Um ulterior dado relevante na pesquisa e que se insere no geral declínio da política externa brasileira da administração de Dilma, é a redução do fluxo de recursos financeiros da ABC e dos seus projetos de cooperação desembolsados. Nota-se a drástica diminuição, a partir de 2011, de ambos os fatores, sendo investidos pouco mais de US\$ 7 milhões para 385 projetos em 2014 (Gráfico 8).

Gráfico 8. Execução financeira⁴⁰³ e atividades da ABC entre 2004-14



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da ABC, 2015.

Em todos os casos, vê-se uma queda significativa nos números do governo Rousseff em relação à política externa, e em especial à África. Os dados analisados permitem algumas observações. Em primeiro lugar, a diminuição do número de viagens internacionais da presidente Dilma indica uma menor ênfase dada à diplomacia presidencial, podendo confirmar a hipótese de alguns autores, como Vizontini, sobre a maior ênfase dada pela presidente à política interna em detrimento da externa. Vizontini, entretanto, salienta como o fato de os setores de defesa externa e de segurança interna, com uma interface importante com a diplomacia, foram negligenciados por este governo ao ponto de chegar a se falar de descontinuidade e de retrocesso pela diplomacia brasileira em relação ao governo Lula⁴⁰⁴.

Stuenkel e Saraiva, nessa linha, apontam para o fato de como a diminuição do orçamento do Itamaraty e a redução da rede diplomática brasileira afetaram negativamente a capacidade do Brasil de engajar-se internacionalmente. Estes fatores, segundo eles, demonstram uma

⁴⁰³ Esses valores anuais são os somatórios financeiros da execução do orçamento da ABC, das transferências para Organismos Internacionais e dos repasses de recursos de órgão e instituições governamentais brasileiras para serem executados em ações de cooperação técnica pela ABC.

⁴⁰⁴ VIZENTINI, 2013, p. 10.

redução da participação brasileira em debates cruciais nos fóruns internacionais, e ainda como sua demanda pela reforma de instituições internacionais, sobretudo o Conselho de Segurança da ONU, perderia impulso⁴⁰⁵.

Explica-se isso também porque os BRICS, que desde os governos de Lula tinham ganhado dinâmica quanto a articulações em fóruns multilaterais, com destaque para questões de segurança, não conseguiram formar uma posição conjunta de apoio à entrada permanente do Brasil no Conselho de Segurança, devido à falta de apoio da Rússia e China. Ademais, o Fórum IBAS, apesar das declarações genéricas em defesa da participação dos seus membros no Conselho de Segurança, acabaria diminuindo seu enfoque de ação no tema.

Quanto ao comércio internacional, com a administração de Dilma Rousseff, diferentemente do seu antecessor, as negociações com a OMC caracterizaram-se por dificuldades em unificar as posições dos países emergentes e/ou modificar as preferências das potências desenvolvidas. Nota-se, portanto, que o combate ao protecionismo dos países ricos foi o elemento de convergência, mas sem maiores desenvolvimentos. Nesse sentido, uma grande conquista do Brasil foi a eleição, devida em boa parte também aos votos dos países africanos e sul-americanos, do diplomata brasileiro Roberto Azevêdo para o cargo de diretor da OMC em 2013⁴⁰⁶.

A diminuição de intensidade da diplomacia presidencial afetaria, portanto, a participação ativa do país na política global, apesar de as posições brasileiras na defesa de um multilateralismo apoiado na ideia de revisão das instituições internacionais terem continuado iguais e constantes. Nas palavras de Saraiva,

em termos gerais, a posição brasileira adotada durante todo o período [do governo Dilma] foi de não intervenção militar e solução diplomática de controvérsias. Em temas importantes da agenda internacional, houve iniciativas de articulação de posições nas Nações Unidas com outros países emergentes, que se materializaram na convergência de votos no Conselho de Segurança em temas como os enfrentamentos internos na Líbia e na Síria⁴⁰⁷.

Não há consenso em torno das razões da diminuição da intensidade das relações do Brasil com o continente africano, expressa na menor vontade política, na diminuição dos números concretos e da eficiência do Estado logístico durante o primeiro mandato de Dilma. Alguns pontos relevantes, contudo, podem ser levantados.

⁴⁰⁵ STUENKEL, 2014b, SARAIVA, 2014, p. 27.

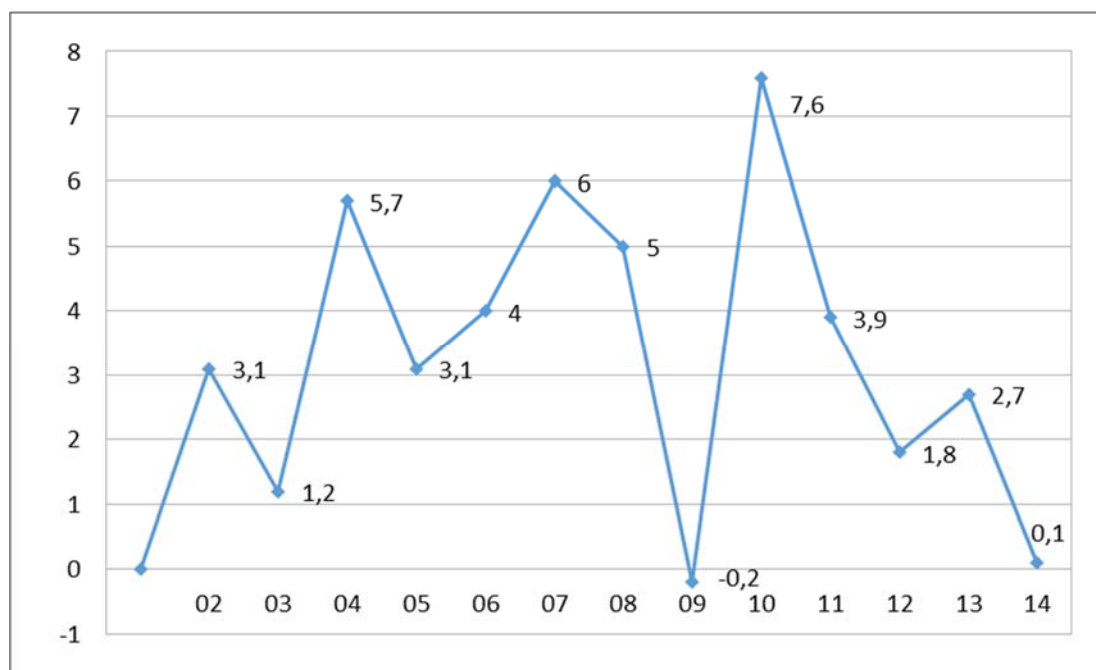
⁴⁰⁶ SARAIVA, 2014, p. 29.

⁴⁰⁷ SARAIVA, 2014, p. 28.

Sem dúvida, a conjuntura nacional e internacional enfrentada pelo governo de Dilma Rousseff foi menos favorável ao Brasil do que aquela presente no governo Lula, principalmente em seu segundo mandato.

Do ponto de vista nacional, a economia interna brasileira foi profundamente afetada pela crise econômico-financeira internacional eclodida em 2008, comprometendo, assim, a balança de pagamentos e levando a inflação e as contas internas ao descontrole⁴⁰⁸. Consequentemente, verificou-se uma queda acentuada no crescimento do PIB desde 2010, mesmo que em 2009, ano-chave da crise econômica internacional, a queda tenha sido mais brusca, caindo a -0,2% (Gráfico 9).

Gráfico 9. Variação do PIB (em %)



Fonte: criado pela autora com base em IBGE, 2016.

Dessa maneira, entre o final de 2010 e o início de 2011, o governo Dilma, recém-empossada, teve que enfrentar problemas ao deparar-se com os primeiros sinais dos limites do modelo de crescimento assente no mercado interno e com a manutenção de juros elevados. Além disso, um ulterior desafio para o governo foi a renovação da infraestrutura nacional para dois grandes eventos esportivos importantes, a Copa do Mundo de futebol, em 2014, e as

⁴⁰⁸ SARAIVA, 2014.

Olimpíadas em 2016⁴⁰⁹. Esses eventos, devido aos gastos, fomentaram ainda mais as manifestações de protesto nas grandes cidades brasileiras em 2013.

Pode-se concluir que o Estado logístico de Lula nas suas duas vertentes principais – o desenvolvimento interno e a internacionalização das empresas brasileiras – foi mantido no primeiro mandato de Dilma dentro dos limites possíveis da complicada situação econômica internacional e do quadro de declínio da política externa brasileira, levando, assim, a que diversas iniciativas governamentais e privadas não fossem concluídas⁴¹⁰.

No âmbito internacional, ainda, a queda do preço das *commodities* exportadas pelo Brasil contribuiu para um cenário econômico mais apertado, segundo Saraiva. No meio tempo, a atuação de países emergentes em esferas internacionais multilaterais passou em segundo plano no cenário internacional, na medida em que as economias estadunidense e europeia se recuperavam. Ademais, os acordos multilaterais foram sendo gradativamente abandonados em favor de tratados e negociações bilaterais ou com participação de poucos Estados. Assim,

durante o período [do primeiro governo Rousseff] a crise econômica deu lugar à recuperação econômica norte-americana e, progressivamente, ao controle da crise por parte da zona euro. Essa mudança reforçou a centralidade do G7 e reduziu os espaços de atuação dos países emergentes no interior do G20 financeiro. A incapacidade da Organização Mundial do Comércio (OMC) de levar a cabo a Rodada Doha marcou a agenda do comércio internacional, e os avanços em termos da formação de grandes blocos de livre-comércio junto com o desenvolvimento da área Ásia-Pacífico a partir de acordos coletivos e bilaterais dificultaram a inserção do Brasil na economia internacional⁴¹¹.

O governo Dilma teve que enfrentar, além dos efeitos da crise econômica mundial eclodida em 2009, também os desdobramentos da “Primavera Árabe” na África. As revoltas árabes iniciadas na Tunísia em 2011 promoveram a queda de regimes, instabilidade e renovada ingerência das potências ocidentais na região. A consequente alta volatilidade da zona criou dificuldades e incerteza para a continuidade da política externa brasileira no Oriente Médio e na África, dificultando a identificação de parcerias com potencial de crescimento na região⁴¹².

De modo geral, pode-se concluir que a política externa brasileira sofreu duros golpes durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, seja pelas condições apresentadas para a ação da

⁴⁰⁹ OLIVEIRA, 2015, p. 40, CORNETET, 2014, p. 136.

⁴¹⁰ CERVO; LESSA, 2014.

⁴¹¹ SARAIVA, 2014, p. 26.

⁴¹² CORNETET, 2014, p. 136; OLIVEIRA, 2015, p. 40.

Presidência e do Itamaraty, seja pela vontade política da administração. Dava-se assim menor ênfase à política externa em comparação ao governo Lula, e passava-se a focalizar a atenção nos problemas internos.

3.2.2. Enfraquecimento dos laços com a África

A retomada da política africana do Brasil por parte do governo Lula, como visto anteriormente, deveu-se, em primeiro lugar, à projeção internacional do Brasil. Em segundo lugar, com continuidade também durante o governo de Dilma Rousseff (2011-14), deveu-se aos interesses brasileiros no Atlântico Sul, especialmente depois das descobertas das reservas do pré-sal. Nesta linha, Patrício salientou a atenção especial que a cooperação Sul-Sul mereceu da política externa nos dois governos de Lula e que foi herdada pela administração Dilma. Ainda que isso pudesse ter significado o estreitamento de relações entre os países do sul, com as descobertas das reservas de hidrocarbonetos no pré-sal houve uma desaceleração da importância conferida pelo Brasil aos países da costa ocidental africana, tradicionais exportadores de petróleo⁴¹³.

Em decorrência das descobertas de hidrocarbonetos na região do pré-sal e os consequentes novos investimentos na exploração e tecnologia nesta área, as perspectivas para o futuro do setor do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis no Brasil, na época, eram promissoras. As informações fornecidas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ressaltam alguns dados acerca desse setor energético. Houve um aumento quer na produção do pré-sal – saltando do recorde de 422,1 mil boe/dia em 2013 para mais de 500 mil boe/dia, em 2014 –, quer na produção de gás natural – ultrapassando o volume produzido em 2012 em 9,1%, tendo sido os campos do pré-sal responsáveis por 70% desse incremento. As reservas totais de petróleo apresentaram em 2013 um aumento de 5,81% em relação a 2012, atingindo os 30,21 bilhões de barris. Enfim, as reservas provadas de petróleo totalizaram 15,59 bilhões de barris, um aumento de 1,82%⁴¹⁴.

Neste contexto, durante o primeiro governo Dilma a política africana acabou sendo relegada a um segundo plano em face dos desafios internos mais urgentes, juntamente à diminuição da eficiência do Estado logístico, ou seja, do grande promotor da presença brasileira na África durante o governo Lula, como visto no subcapítulo anterior. Este menor interesse do governo brasileiro pela política africana se refletiu, entre outros fatores, em uma diminuição dos

⁴¹³ PATRÍCIO, 2016, p. 12.

⁴¹⁴ ANP, 2014.

contatos com os países do continente e no menor número de viagens presidenciais ao continente africano. Diferentemente de Lula – que tinha realizado 12 viagens à África, visitando alguns países mais de uma vez – Dilma em seu primeiro mandato visitou apenas 6 países africanos, enquanto as visitas somadas de seus dois chanceleres de Dilma ao continente totalizaram 15⁴¹⁵. Isso não prejudicou excessivamente o intercâmbio e a cooperação entre as duas regiões porque, durante todo o primeiro mandato de Dilma, continuaram a ser estipulados, embora em menor medida, projetos de cooperação com vários países do continente africano.

Tratando mais especificamente das viagens presidenciais, ainda no primeiro ano de governo a presidente realizou sua primeira visita ao continente africano e, logo depois de participar da reunião do IBAS na África do Sul, em outubro de 2011, visitou Moçambique e Angola⁴¹⁶. Neste mesmo ano a presidente Dilma designou Lula como representante oficial do Brasil na 17ª Cúpula da União Africana realizada em Malabo, na Guiné Equatorial⁴¹⁷. Essa medida contribuiria em parte para confirmar quer o interesse do Brasil na África, quer também o interesse pessoal de Lula pelas questões que envolvessem as duas regiões.

A presidente Dilma retomaria a agenda de visitas à África só em 2013, visitando, em fevereiro, a Guiné Equatorial no âmbito da III Cúpula América do Sul-África, e, em seguida, a Nigéria, onde, além da assinatura de atos entre os dois países, ocorreu a cerimônia de encerramento do “Encontro Empresarial Brasil/Nigéria”. Em março do mesmo ano, a visita presidencial realizou-se na África do Sul, no contexto da V Cúpula de Chefes de Estado e de Governo dos BRICS, e, em maio, na Etiópia, para cerimônia de comemoração do cinquentenário da Organização da Unidade Africana⁴¹⁸.

Isso demonstra que não há uma ruptura do modelo de política externa adotada no governo anterior para a África, somente uma redução na intensidade com a qual é perseguido. Afinal, o Brasil continuou estabelecendo acordos de parceria e cooperação com diversos países do continente e o BNDES, principal financiador de médio e longo prazo das exportações brasileiras e da internacionalização das empresas brasileiras, continuou promovendo a inserção do país no continente africano através de financiamentos e da inauguração de sua

⁴¹⁵ Antonio de Aguiar Patriota foi ministro das Relações Exteriores de 2011 até agosto de 2013, quando apresentou sua demissão e foi substituído por Luiz Alberto Figueiredo, que ficou no cargo até o final do primeiro mandato de Dilma, em dezembro 2014 (cf. OLIVEIRA, 2015, p. 30).

⁴¹⁶ BRASIL, 2011.

⁴¹⁷ IPEA e BM, 2011, p. 45.

⁴¹⁸ BRASIL, 2013.

primeira filial em solo africano, em 2013, em Joanesburgo. Esta nova representação presta informações sobre: as modalidades de financiamento às exportações de bens e serviços brasileiros, os instrumentos de apoio à internacionalização de empresas brasileiras – que buscam oportunidades de negócio na África, como as *joint ventures* – e os investimentos para a instalação de novas unidades/filiais⁴¹⁹.

Observa-se, portanto, no gráfico abaixo como o BNDES desembolsou, desde 2007 a 2014, cerca de R\$ 128 bilhões para operações de financiamento à exportação de bens e serviços nacionais⁴²⁰.

Gráfico 10. Desembolsos para exportação (pré e pós-embarque) entre 2007 e 2014



Fonte: BNDES, 2015a.

Alguns pontos podem ser levantados partindo deste gráfico. Em primeiro lugar que, depois do crescimento exponencial dos recursos utilizados pelo BNDES especialmente no segundo mandato do presidente Lula, a partir de 2011 começou a queda, chegando a um investimento de apenas R\$ 10 bilhões no final do governo Dilma.

⁴¹⁹ “A ação do Banco visa ampliar seu relacionamento com as instituições regionais e locais, bem como aprofundar os conhecimentos sobre o ambiente empresarial africano. A presença na África deve ajudar a fomentar a realização de mais negócios entre o Brasil e o continente, contribuindo para o desenvolvimento econômico mútuo” (cf. BNDES, 2013).

⁴²⁰ O apoio do BNDES, com linhas de financiamento para exportação, pode ser aplicado tanto na fase de pré-embarque, ou seja, apoio à produção de bens e serviços destinados à exportação, como na fase de pós-embarque, ou seja, apoio à comercialização de bens e serviços nacionais no exterior, através da modalidade *supplier's credit* (refinanciamento ao exportador) ou da modalidade *buyer's credit* (financiamento direto ao importador).

Quanto aos principais bens financiados pelo BNDES, Guimarães especifica que

[...] estão concentrados no setor de bens de capital e incluem máquinas e equipamentos agrícolas, aviões, carrocerias e chassis de ônibus e caminhões, entre outros. O financiamento à exportação de serviços de engenharia e construção é destinado a projetos de infraestrutura. Em geral, essas operações incluem também a exportação de bens brasileiros para esses projetos⁴²¹.

Em segundo lugar e do ponto de vista geográfico, considerando o período entre 2007 e 2014, é evidente como boa parte dos recursos (bens de capital e serviços) financiados pelo BNDES tiveram como destino principal a América Latina e Caribe (48%) e a África (22%). É importante lembrar que entre os projetos de infraestrutura que foram financiados nesses continentes prioritários, destacam-se,

[...] a construção de gasodutos, aquedutos, obras de saneamento, estradas, geração e distribuição de energia, portos, aeroportos, implantação de sistemas de irrigação, sistemas integrados de transporte, entre outros. Trata-se de projetos que contribuem para a modificação da geografia econômica e social das regiões onde são implantados e para o desenvolvimento das cadeias produtivas dos setores econômicos brasileiros envolvidos nas exportações⁴²².

Ademais, a vontade política da presidente Dilma acerca dessa promoção do BNDES e o desejo de estreitar as relações político-econômicas com o continente africano podem ser observados também no perdão presidencial e reestruturação da dívida de países africanos para que estes pudessem contrair novos empréstimos do BNDES. Assim, em 2013, por ocasião da sua viagem a Adis Abeba, no âmbito das celebrações dos 50 anos da União Africana, a presidente anunciou o perdão e a renegociação de 900 milhões de dólares em dívidas de 12 países africanos (Congo, Costa do Marfim, Gabão, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Mauritânia, São Tomé e Príncipe, República Democrática do Congo, Senegal, Sudão, Tanzânia e Zâmbia). Desses países beneficiados, aquele com maior dívida com o Brasil era a República Democrática do Congo com cerca de US\$ 350 milhões, seguido pela Tanzânia (US\$ 237 milhões) e Zâmbia (US\$ 113 milhões)⁴²³.

Um dado interessante de se salientar é que, do ponto de vista comercial, as transações econômicas entre o Brasil e a África quintuplicaram na última década, passando, como pode-se notar na linha crescente do gráfico, de US\$ 5 bilhões em 2002 para US\$ 26,8 bilhões em 2013. Durante os quatro anos de governo Dilma, nota-se, portanto, que o intercâmbio entre os

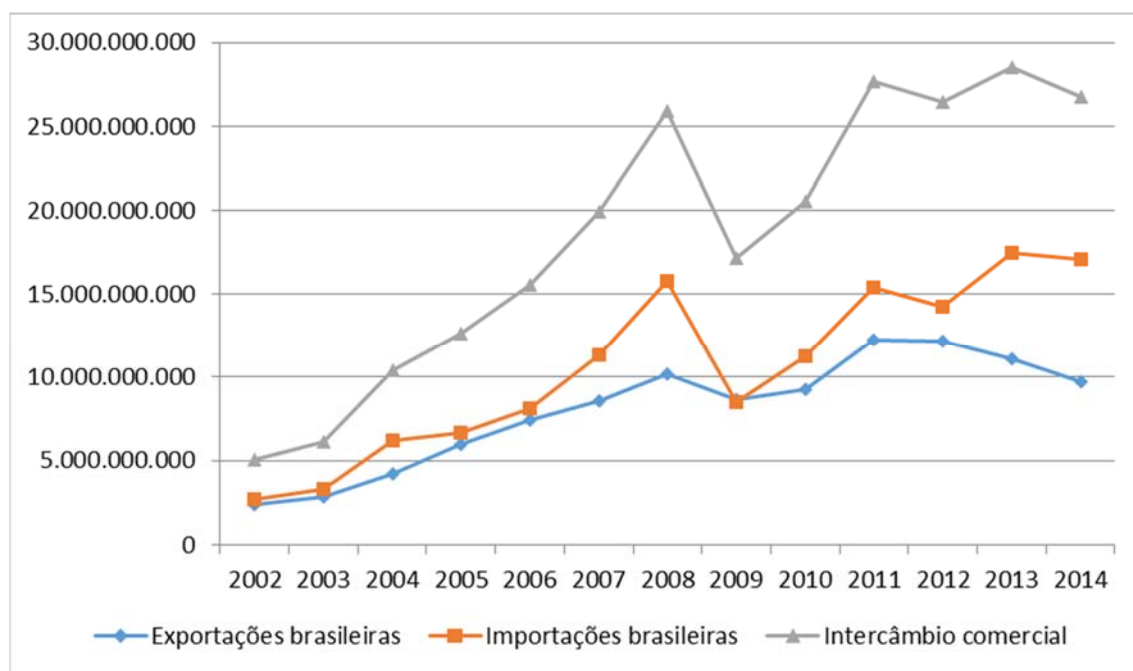
⁴²¹ GUIMARÃES et al., 2014, p. 60.

⁴²² GUIMARÃES et al., 2014, pp. 60-1.

⁴²³ BBC, 2013.

dois continentes manteve-se bastante constante, em média entre os 26-27 bilhões de dólares ao ano. Ademais, os dados do MDIC põem em resalto como continuam sendo minoritárias as exportações para o continente africano – que passaram de cerca de US\$ 12,2 bilhões em 2011 para apenas US\$ 9,7 bilhões – em relação às importações brasileiras – que no mesmo período passaram de aproximadamente US\$ 15,4 para US\$ 17 bilhões.

Gráfico 11. Intercâmbio Brasil-África (2002-14)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do MDIC, 2016a.

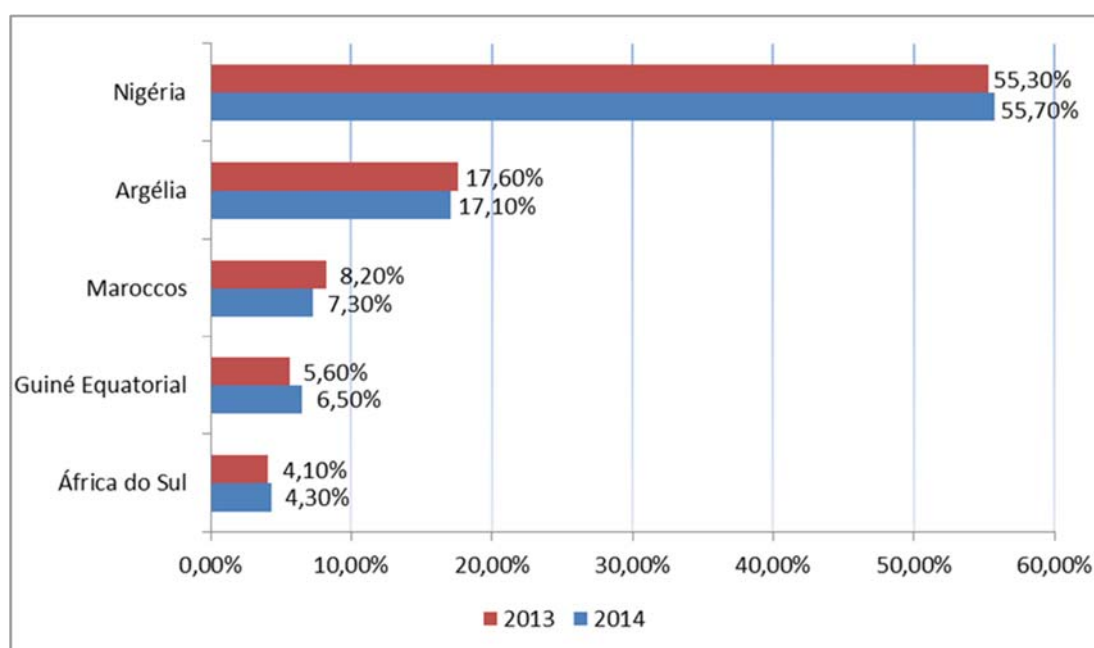
De uma análise mais aprofundada dos dados de Invest & Export Brasil⁴²⁴, constata-se que as exportações brasileiras para a África por setor agregado, em 2014, continuaram sendo compostas principalmente por produtos manufaturados (42%), básicos (35,4%) e semimanufaturados (22,6%), e que os principais produtos brasileiros exportados para África são em ordem decrescente de volume: açúcar, carnes, cereais, automóveis, máquinas mecânicas, soja em grãos e sementes. No mesmo ano, observa-se que as importações brasileiras originárias da África por setor agregado foram dominadas pelos produtos básicos (67,4%), os manufaturados (31,7%) e os semimanufaturados (0,9%). As importações são

⁴²⁴ Este website é de caráter essencialmente informativo e resulta do esforço conjunto entre os Ministérios das Relações Exteriores (MRE), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), iniciado em 2012.

compostas, sempre em ordem decrescente, pelos combustíveis, seguido pelos adubos, automóveis, sal, enxofre, pedras, cimento, e ferro e aço⁴²⁵.

Aponta-se ainda que do ponto de vista das importações, o Brasil nos últimos dois anos de governo Dilma seguiu importando principalmente da Nigéria e Argélia, em função da riqueza destes países em recursos naturais e petróleo (Gráfico 12).

Gráfico 12. Principais origens das importações brasileiras da África, 2013-14



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados de INVEST & EXPORT BRASIL, 2016.

De fato, nos últimos anos, a maior parte do petróleo importado e em seguida processado nas refinarias brasileiras tem origem na África, destacando-se 241,9 mil barris/dia, em 2013, que correspondem a 63,2%. Houve, portanto, um aumento de 7,7 mil barris/dia (3,3%) no volume de petróleo do continente africano processado no Brasil, com destaque para o petróleo nigeriano, que continuou sendo o de maior volume processado nas refinarias brasileiras: 209,6 mil barris/dia, equivalente a 54,8% do petróleo importado processado em 2013. Registra-se ainda o incremento da importação de óleo originário de Argélia e Guiné Equatorial, enquanto a relação bilateral alimentada pelo petróleo entre Brasil e Angola apresenta uma tendência de queda⁴²⁶.

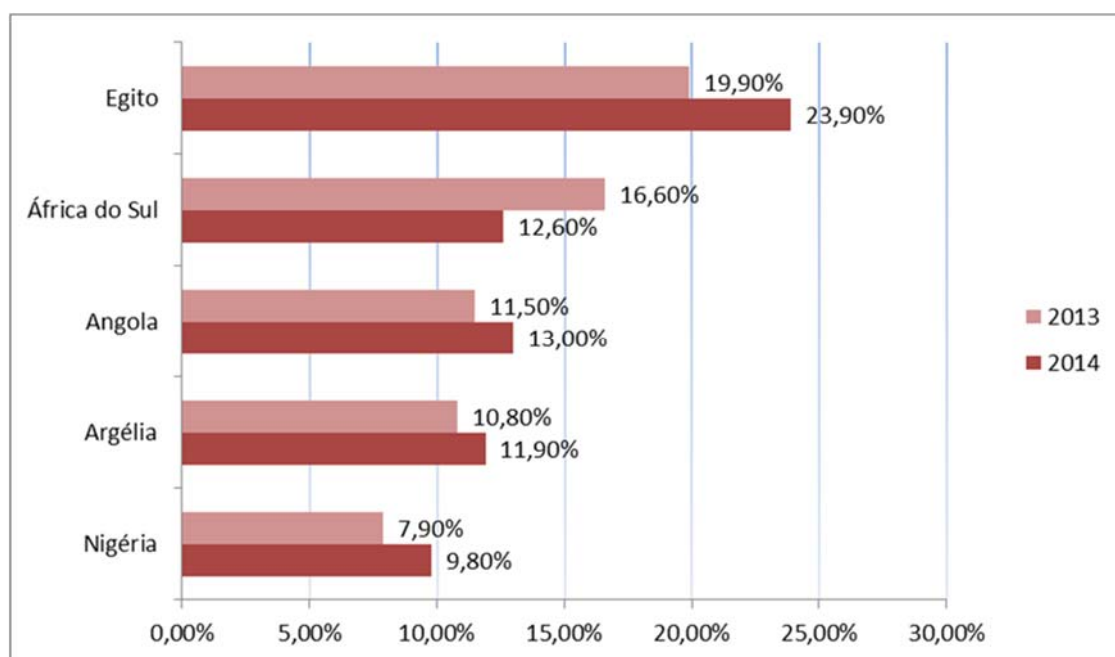
⁴²⁵ INVEST & EXPORT BRASIL, 2016.

⁴²⁶ ANP, 2014.

Na realidade e num contexto em que a política externa do governo Dilma sofreu ajustes nos âmbitos mundial e africano, é difícil imaginar que as relações com um dos maiores parceiros na África, Angola, não tenham sido afetadas. O saldo da balança comercial entre os dois Estados apresentou variações bastante acentuadas, principalmente entre 2008 (US\$ 4,2 bilhões) e 2014 (US\$ 2,3 bilhões), com uma queda significativa a partir de 2012, quando chegou a tocar o ponto mais baixo do intercâmbio nesses quatro anos, ou seja, US\$ 1,2 bilhões⁴²⁷.

Contudo, esse declínio das relações Brasil-Angola não representa, necessariamente, menor investimento ou enfraquecimento da parceria entre os dois Estados, também porque Angola aparece, conforme o gráfico abaixo, entre os principais destinos africanos das exportações brasileiras, precedida pelo Egito e a África do Sul.

Gráfico 13. Direção das exportações brasileiras para a África, 2013-14



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados de INVEST & EXPORT BRASIL, 2016.

Nesse sentido e do ponto de vista dos IDE brasileiros, salienta Patrício, que,

[...] o fato de o IDE brasileiro com destino a Angola se ter reduzido a partir de 2012 não significa que as grandes empresas brasileiras presentes no mercado angolano tenham interrompido a sua ação, tampouco que a tenham reduzido. Pelo contrário, as multinacionais brasileiras hoje presentes em Angola são bastantes e desenvolvem uma atividade crescentemente ativa nos

⁴²⁷ MDIC, 2016b.

respetivos setores de atuação, sendo certo que estes setores de atividade sofreram uma ampla diversificação, em particular entre 2006 e 2008⁴²⁸.

Em geral, e apesar dos IDE brasileiros terem sofrido quedas expressivas desde a metade do primeiro mandato da presidente Dilma, não só em Angola como em todo o continente africano, continuam a estar presentes muitas e diversas empresas brasileiras na região, destacando-se os parceiros tradicionais do Brasil: Angola, Moçambique e África do Sul. A tabela embaixo confirma, assim, que, além dos projetos de engenharia, as fontes energéticas são a grande força comercial e estratégica que impulsionam as relações do Brasil com uma boa porção dos países africanos.

Tabela 8. Mapeamento e perfil do IDE brasileiro na África

Países	Nº empresas	Setor de Atividade
Angola ⁴²⁹	14	construção civil, mineração, exploração e produção de petróleo e gás e TI
Moçambique	10	exploração e produção de petróleo e gás, mineração, agro P&D e construção civil
África do Sul	10	construção civil, mineração, carrocerias, motores elétricos e TI
Líbia	4	exploração e produção de petróleo e gás e construção civil
Egito	4	construção civil, carrocerias e frigoríficos
Guiné	5	construção civil e mineração
Namíbia	3	exploração e produção de petróleo e gás

Fonte: Veiga, 2014.

Cabe, portanto, lembrar que de poucas empresas brasileiras com IDE presentes na África antes de 2000, passou-se a um total de cerca 30 empresas até 2014. Da observação da tabela, podem ser salientados dois pontos. Em primeiro lugar, que há uma concentração setorial do IDE brasileiro no setor da mineração, petróleo, infraestrutura e construção pesada, enquanto há poucos investimentos na indústria e no setor agro. Na realidade, a maior parte daquilo que

⁴²⁸ PATRÍCIO, 2016, pp. 16-7.

⁴²⁹ Desde 2010, o BNDES financiou 39 operações pós-embarque de serviços de engenharia em Angola. Todas elas são de grandes empreiteiras: Odebrecht, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez (cf. BNDES, 2015b).

se denomina IDE brasileiro é, conforme Veiga, a exportação de serviços (de construção e engenharia, entre outros) até mesmo porque, segundo sua pesquisa sobre o BNDES, os recursos mais efetivos estavam relacionados ao comércio de bens, à exportação de serviços (linhas de crédito às exportações do BNDES), ao perdão de dívida, aos créditos concessãois. Em segundo lugar, estas empresas concentram-se geograficamente majoritariamente ao Sul (Angola, Moçambique e África do Sul) e ao Norte (Argélia, Egito e Líbia) da África apesar de estarem presentes em todo o continente. De fato, as duas maiores empresas brasileiras de construção pesada, Andrade Gutierrez e Odebrecht, e a Vale do Rio Doce, especializada em mineração, em 2014, estavam presentes em nove países, enquanto a Petrobras – na época em fase de desinvestimento – em oito⁴³⁰. Nesse sentido,

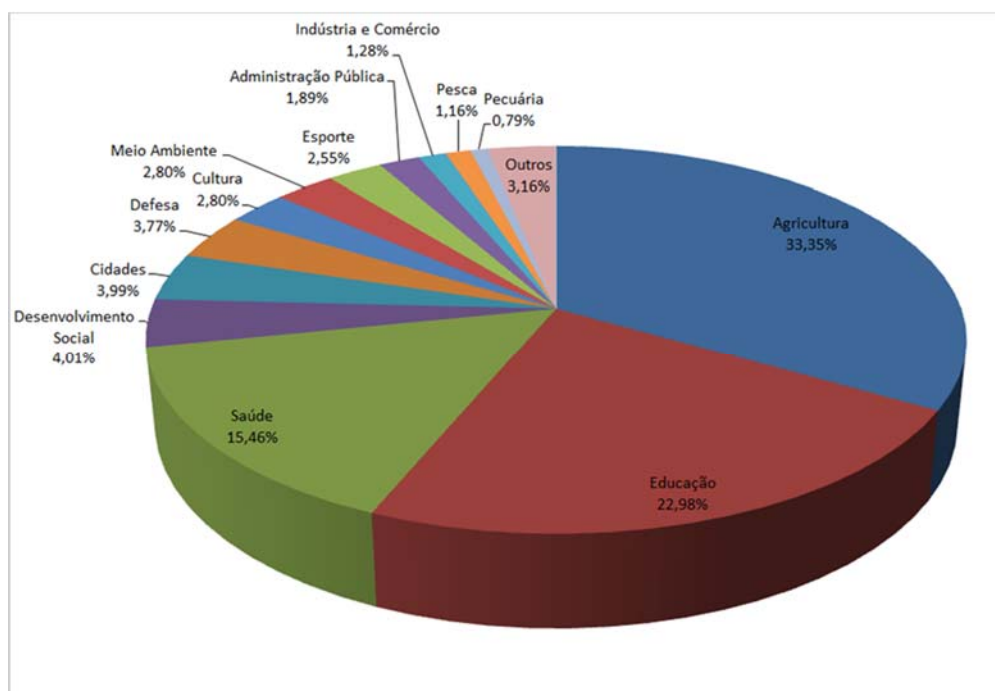
a partir de seu escritório em Joanesburgo, na África do Sul, e de missões empresariais organizadas pelo Governo Federal, o Banco [BNDES] firmou, em 2014, parcerias com 37 instituições financeiras presentes em países africanos, com o objetivo de criar canais que possam atender a exportadores brasileiros de máquinas e equipamentos interessados em prospectar negócios no continente. As parcerias estão direcionadas à implementação de mecanismos de mitigação de riscos políticos e comerciais, viabilizando a presença do BNDES nos principais mercados que compõem a economia africana⁴³¹.

Outro fator que demonstra a vontade do Brasil de uma maior inserção internacional e de uma maior presença no continente africano ao longo dos três mandatos petistas (2003-14) são os dados da cooperação técnica e os projetos de cooperação Sul-Sul. Analisando os dados do gráfico da ABC por segmento de cooperação entre 2000 e 2014 (Gráfico 14), nota-se que as áreas mais demandadas pelo continente africano no campo da cooperação Sul-Sul, gerenciada pela ABC, foram, nesses anos, a agricultura (33,35%), a educação (22,98%) e a saúde (15,46%), seguidas pelo desenvolvimento social (4,01%), desenvolvimento urbano (3,99%) e defesa (3,77%). É ainda importante ressaltar que a cooperação Sul-Sul do Brasil, nos anos tratados, se focalizou também na formação de recursos humanos, especificamente na "formação de formadores", de modo a garantir a sustentabilidade e a replicação do conhecimento compartilhado.

⁴³⁰ VEIGA, 2014. A Petrobras devolveu aos concessionários, entre 2013 e 2014, cinco blocos de exploração em Angola, Líbia, Namíbia e Tanzânia (cf. MELLO, 2015).

⁴³¹ BNDES, 2014, p. 36.

Gráfico 14. África por segmento de cooperação (2000-14)



Fonte: ABC, 2016a.

Observando mais de perto a evolução dos projetos e atividades isoladas da ABC durante o primeiro mandato de Dilma, pode-se salientar que a cada ano foram estipulados novos projetos de cooperação, que aqui serão brevemente resumidos – evidenciando só alguns deles – mas que foram diminuindo à medida que a execução financeira se restringia (Tabela 9).

Tabela 9. Cooperação brasileira para África no primeiro mandato de Dilma

Ano	Projetos e atividades isoladas da ABC estabelecidos com países africanos	Entre os novos projetos, alguns em destaque
2011	223 (destes, 81 são novos)	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto para a modernização da previdência social moçambicana; - Projeto para capacitação jurídica de formadores e magistrados em Moçambique; - Capacitação para diplomatas de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, Quênia, Tanzânia e Suriname; - Curso de prática diplomática para diplomatas dos países africanos de língua portuguesa; - Apoio ao programa de luta contra a tuberculose de São Tomé e Príncipe; - Implantação de Banco de Leite Humano em Angola e Moçambique⁴³²; - Fortalecimento do plano estratégico nacional para HIV/AIDS⁴³³; - Projeto Escola de Todos – Fase II (Angola)⁴³⁴; - Apoio ao intercâmbio Brasil-Nigéria na área de agricultura; - Apoio à iniciativa para o fortalecimento da agricultura familiar no cultivo da mandioca; - Fortalecimento institucional da educação profissional e tecnológica do Benin nas áreas de agroecologia e cooperativismo; - Projeto para capacitação de militares em Benim, Guiné-Bissau e Senegal; - Cooperação técnica brasileira: agricultura, segurança alimentar e políticas sociais. Capacitação para transferência de tecnologia em defesa agropecuária⁴³⁵.

⁴³² Projeto orientado para combater a desnutrição neonatal local, adquirir os equipamentos para a implantação do Banco de Leite Humano nos países envolvidos e capacitar suas equipes técnicas em processamento e controle de qualidade do leite humano materno, bem como desenvolver e implantar um sistema de informações.

⁴³³ O presente projeto integra os esforços do Ministério da Saúde do Brasil, por meio do Departamento de DST/AIDS e Hepatites Virais, para estabelecer projetos de cooperação técnica horizontal com países africanos parceiros.

⁴³⁴ Esse projeto foi concebido para estimular a implantação de espaços de apoio à escolarização de alunos com necessidades educacionais especiais, organizados com materiais didáticos e pedagógicos específicos, bem como a formação de professores, que possibilitarão a acessibilidade ao currículo de forma igualitária.

2012	201 (destes, 38 são novos)	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio técnico para realização de eleição presidencial em Guiné-Bissau; - Treinamento e desenvolvimento de profissionais de saúde do Hospital Escola Universitária em Lusaka, na Zâmbia; - Missão de capacitação na área de saúde; - Apoio na área de diagnóstico laboratorial do HIV e outras doenças infecciosas em Guiné-Bissau; - Fortalecimento do combate ao HIV/AIDS em Guiné-Bissau; - Apoio ao fortalecimento institucional do laboratório nacional de saúde pública de Burquina Faso; - Novo projeto de capacitação de militares no Senegal e também em Angola, Cabo Verde, Moçambique, Nigéria e São Tomé e Príncipe.
2013	138 (destes, 9 são novos)	<ul style="list-style-type: none"> - Prospecção de projeto para o desenvolvimento do setor algodoeiro em Moçambique e Malawi; - Missões para a prospecção de projeto de cooperação em pesca e aquicultura em Angola; - Capacitação de diplomatas em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, Haiti, Suriname e Paraguai; - Novos projetos de capacitação militar com Angola, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Nigéria e Senegal.
2014	161 (destes, 12 são novos)	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto de cooperação com a Costa do Marfim para o desenvolvimento sustentável do setor de pesca e aquicultura do país; - Desenvolvimento sustentável da pesca na Costa do Marfim; - Projeto regional de fortalecimento do setor algodoeiro nas bacias do baixo Chire e Zambeze; - Novos projetos de capacitação militar com Angola, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Senegal.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da ABC, 2015.

⁴³⁵ Visa viabilizar cursos de capacitação para técnicos de países de menor desenvolvimento nas áreas de defesa civil, meio ambiente, combate a incêndios florestais e agricultura.

Pode-se concluir, portanto, que o governo Rousseff deu continuidade, através da ABC, a vários projetos de cooperação já iniciados no governo Lula, além de dar início a 140 novos.

Um fator que ainda pode ser salientado através da análise destes dados é a maior ênfase que foi dada pelo governo Dilma à cooperação na área da defesa. Nas palavras de Oliveira,

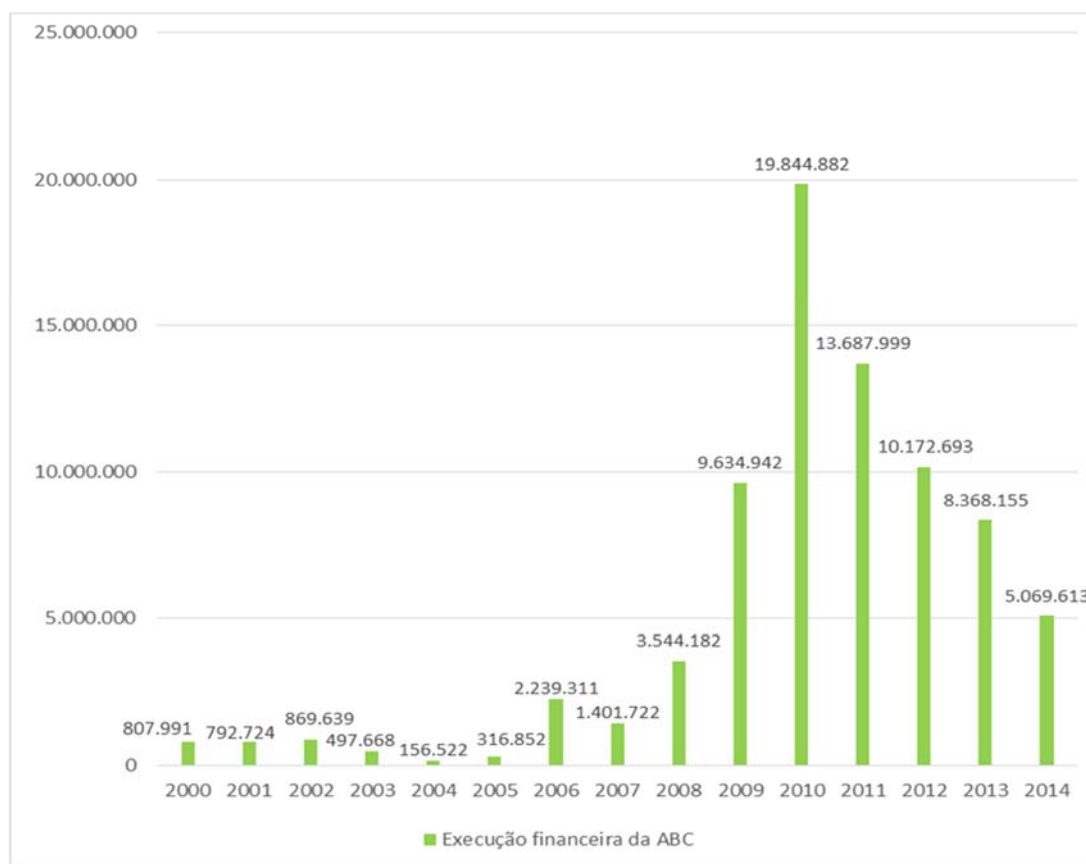
isso reflete o reforço da importância do Atlântico Sul como espaço geopolítico prioritário para o Brasil, bem como uma vinculação crescente entre as políticas externa e de defesa do país, processo que teve seu início ainda no governo Lula – com a criação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, por exemplo –, intensificando-se durante o governo Rousseff – com a publicação do Livro Branco de Defesa Nacional, em 2012, por exemplo. Ainda nesse contexto, cabe ressaltar que o ex-chanceler Celso Amorim, que atuou como Ministro da Defesa ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff, realizou visitas oficiais a seis países africanos entre 2011 e 2014 (visitando alguns deles mais de uma vez) enquanto esteve à frente da pasta, reforçando, assim, a ideia de que a área de Defesa recebeu uma atenção prioritária na política africana de Dilma⁴³⁶.

Contudo, como pode-se observar no gráfico abaixo, houve uma tendência considerável de queda dos recursos financeiros da ABC investidos na África ao longo do mandato de Dilma, que se refletiu também na diminuição de atividades e projetos de cooperação implementados no continente africano, conforme analisado anteriormente. É suficiente salientar que, se em 2010, durante o último ano de mandato do governo Lula, os projetos e atividades na África eram 253, estes reduziram-se a 161 em 2014⁴³⁷. À medida que o Brasil diminuía sua presença no continente africano, a China e a Índia ganhavam espaço no continente.

⁴³⁶ OLIVEIRA, 2015, pp. 41-2.

⁴³⁷ ABC, 2015.

Gráfico 15. Aportes financeiros da ABC investidos na África (2000-14)



Fonte: ABC, 2016b.

De acordo com o demonstrativo da ABC (Gráfico 15), durante o governo Lula, e mais especificamente em seu segundo mandato, o investimento na África cresceu exponencialmente, até mesmo em 2009, ano em que a crise internacional atingiu o Brasil com mais força. Ainda que os valores durante o governo Dilma sejam equivalentes ou maiores do que nos últimos anos do governo FHC e do que nos primeiros anos do governo Lula, a curva descendente começa já a se apresentar em 2011, diminuindo mais do que a metade desde o início até o final do mandato de Dilma, de US\$ 13,6 a 5 milhões. Salienta-se, enfim, que parte dos aportes financeiros executados no governo Dilma são também fruto dos acordos firmados ainda na administração de seu antecessor.

De toda maneira, e como também estudado no sub-tópico 3.2.1, a queda dos investimentos brasileiros na África no governo Dilma anda junto com uma diminuição de investimentos e inserção internacionais de uma maneira geral do Brasil, e não apenas no continente africano. O gráfico da evolução da execução financeira da ABC para a África (Gráfico 15) nos permite visualizar uma curva muito semelhante àquela do gráfico da execução financeira total da ABC

nesses anos (Gráfico 8). Neste último, apesar de os valores ainda serem maiores do que aqueles de seus antecessores, as execuções no governo Dilma apresentam uma curva em declínio.

Os fatores até aqui apontados são igualmente tomados em consideração por Oliveira para justificar o enfraquecimento dos laços brasileiros com a África.

Nesse contexto, os choques externos, evidenciados pelo cenário internacional mais desfavorável (com a intensificação dos impactos da crise econômica mundial e com uma renovada atuação das potências ocidentais no continente africano), e também um cenário interno mais conturbado (alguns sinais de esgotamento do modelo interno de crescimento, a necessidade de renovar a infraestrutura nacional e as manifestações populares ocorridas em 2013, entre outros), teriam servido como fontes para que o governo Rousseff realizasse uma mudança na intensidade com que o país busca sua inserção no continente africano⁴³⁸.

As reduções dos laços brasileiros com a África no governo de Dilma Rousseff foram, portanto, fortemente afetados pelos fatores que determinaram a política externa de maneira geral. Longe de perder importância dentro do Itamaraty - já que, nas palavras de Oliveira “[...] a África continua sendo vista pelo governo brasileiro como um espaço fundamental para elevar o perfil internacional do Brasil, além de proporcionar acesso a novos mercados e oportunidades econômicas e maior influência em fóruns multilaterais”⁴³⁹ - o continente africano sofreu com o fato de que as principais empresas brasileiras no país foram particularmente afetadas pelos desdobramentos da crise internacional no âmbito interno brasileiro.

Segundo Patrício,

[...] a gestão Dilma, embora tenha significado a assunção da herança da política africana de Lula, não significou a continuidade desta política com a mesma lógica consequente do seu predecessor. Afinal, a gestão Dilma coincidiu com a estagnação da emergência internacional do Brasil, resultado da *quase estagnação* da economia brasileira, o que levou o governo a preocupar-se com questões mais prementes e imediatas⁴⁴⁰.

Pode-se com certa segurança afirmar, portanto, que o enfraquecimento dos laços com a África não faz parte de um processo decisório específico para o continente. Pelo contrário, a administração Rousseff deu sinais claros durante seu primeiro mandato de que daria

⁴³⁸ OLIVEIRA, 2015, p. 42.

⁴³⁹ OLIVEIRA, 2015, p. 42.

⁴⁴⁰ PATRÍCIO, 2016, p. 16, grifo do autor.

continuidade à política de Estado estabelecida pelo governo anterior e, com certos ajustes de acordo com a conjuntura nacional e internacional, o fez.

Conclusão

Esta Dissertação buscou compreender como se desenvolveu e se caracterizou a política externa do Brasil para África nos governos do presidente Lula e Dilma Rousseff. Partindo da análise do modelo paradigmático de Amado Cervo, foi possível entender como evoluiu a política externa brasileira desde o século XIX até o século XXI para chegar a uma compreensão mais abrangente do modelo em que estão inseridos os governos de Lula e de Dilma. Portanto, foram tratados os quatros paradigmas deste modelo, com particular enfoque em dois destes: no Estado desenvolvimentista, o qual moldou não só a política externa do Brasil por sessenta anos mas também continuou a influenciar os paradigmas que seguiram, e determinou a formulação da política externa independente, no âmbito da qual viria a ser formulada a política africana do Brasil pela primeira vez, e o Estado logístico de Lula e Dilma. Logo, revelou-se importante aprofundar o Estado desenvolvimentista porque nele se insere o momento de criação da política africana, ou seja, durante os governos Quadros e Goulart, entre 1961 e 1964, que com sua política externa independente buscavam uma maior autonomia no xadrez internacional através da internacionalização. Isso levaria o Brasil a reatar relações com os países do Leste Europeu, entre outros, e a se aproximar do continente africano no marco da política externa terceiro-mundista e solidária. Esta política criaria as bases à qual se inspiraria, quarenta anos depois, a política externa de Lula e seu Estado logístico. O Estado logístico, que, na verdade foi ensaiado por FHC mas operacionalizado durante o governo Lula, caracterizou-se pela coexistência com outros dois paradigmas antecessores, o desenvolvimentista e o neoliberal.

O objetivo principal do paradigma desenvolvimentista, de lograr autonomia e desenvolvimento interno, manteve-se central e a atuação externa do governo Lula refletiria esse propósito. Nesta pesquisa, portanto, a abordagem do paradigma neoliberal passa a uma posição secundária, já que Lula aplicaria medidas neoliberais ao longo dos seus dois mandatos especialmente para obter novamente a credibilidade do Brasil junto às instituições financeiras mundiais. A política externa do Estado logístico procurou, do ponto de vista político-estratégico, criar coalizões com os países do Sul para enfrentar, unidos como blocos nos fóruns internacionais, os desafios do mundo globalizado e especialmente as regras injustas criadas pelos países ricos. O Estado logístico almejava, do ponto de vista econômico, expandir-se ulteriormente em novos mercados, sobretudo nos países do Terceiro Mundo. Entre estes países, conforme analisado nesse trabalho, figuram os do continente africano, que

desde sempre suscitaram o interesse brasileiro, especialmente os países de língua portuguesa. O interesse porém não se limitou somente a estes Estados, mas a todo o continente africano.

Nesse sentido, a internacionalização do Brasil na África ocorreu através de vários instrumentos. Um destes foram os financiamentos do BNDES e do Banco do Brasil às empresas brasileiras para a exportação de bens e serviços e criação de filiais, chegando a 30 empresas brasileiras no continente africano até 2014. Estas empresas operam sobretudo no setor da construção de infraestruturas, da mineração e petrolífera, como a estatal Petrobras e as privadas Odebrecht, Camargo Corrêa e Vale do Rio Doce, entre outras. Outra ferramenta essencial para a internacionalização do Brasil foi a ABC, que deu início e financiou projetos em âmbito educacional, social e sanitário em vários países africanos.

Tendo em vista este processo de mundialização do Brasil, os resultados obtidos nessa Dissertação demonstram um incremento exponencial do intercâmbio econômico e político-diplomático entre o Brasil e a África nos dois mandatos de Lula. Três elementos indicativos desta tendência podem ser listados: o aumento do número de visitas presidenciais realizadas por Lula à África e do número das embaixadas brasileiras em solo africano. O terceiro elemento a ser destacado é que o interesse foi recíproco. Assim, durante os dois mandatos de Lula foram abertas novas embaixadas africanas no Brasil, tornando-o no país latino-americano com o maior número de representações diplomáticas africanas.

A pesquisa focou-se em seguida na análise da política externa brasileira da sucessora à Presidência, Dilma Rousseff. O contexto internacional desfavorável desse período marcaria a atuação da política externa brasileira, chegando-se a falar de “declínio” dessa, enfraquecendo-se, consequentemente, os laços do Brasil com o continente africano. Este fenômeno é observável em vários dados, como no menor número de visitas da presidente ao continente africano, na diminuição das vagas dos diplomatas do Instituto Rio Branco e dos postos diplomáticos abertos no mundo, bem como dos investimentos brasileiros realizados em África. Contudo, a administração Rousseff deu sinais claros durante seu primeiro mandato de que daria continuidade à política de Estado estabelecida pelo governo anterior, mesmo que com certos ajustes de acordo com a conjuntura nacional e internacional.

Frente ao exposto, é possível afirmar que a pergunta de partida desta investigação é respondida, o objetivo central é alcançado e a hipótese central é corroborada, já que com esta Dissertação se buscou demonstrar como se desenvolveu a política africana do Brasil desde a década de 1960 até os governos Lula e Dilma, concluindo-se que, enquanto com o governo

Lula houve o apogeu da política africana, com Dilma houve uma inflexão desta relação, decorrente não de um processo decisório específico para o continente africano, mas derivado de um fenômeno extenso a todos os continentes.

Neste sentido, os objetivos secundários são alcançados, assim como as hipóteses secundárias são também corroboradas. Afinal, a política externa independente e a política africana foram criadas nos governos Quadros e Goulart em circunstâncias específicas, sofrendo, a política africana, após o golpe militar de 1964, uma alternância entre a continuidade e a interrupção até à subida ao poder de Lula, em 2003, sendo certo que as relações entre o Brasil e a África passaram por várias transformações que não afetaram o interesse de Lula no continente negro. Aliás, na base da política externa independente, Lula viria retomar a política africana, inserido no Estado logístico, a que a sua sucessora apenas não deu continuidade, não por razões de mudança de política governamental, mas por alterações nos constrangimentos a que o Brasil se viu sujeito.

Isto significa que as hipóteses secundárias são corroboradas com esta investigação, já que o interesse de Quadros e Goulart em África surge inserido, como se viu, nos interesses terceiro-mundistas da política externa brasileira da época, ao mesmo tempo que o regime militar brasileiro, sem suspender o interesse em África e, por conseguinte, sem suspender a política africana, veio dar-lhe uma aplicação descontinuada, enquanto a retomada, em força, da política africana por Lula se deveu aos interesses econômicos do Brasil, à projecção internacional do Brasil e, sobretudo a partir de Rousseff, à exploração das reservas de hidrocarbonetos descobertos na costa brasileira.

Bibliografia

Livros

AMORIM, C. Discurso do embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. In: SILVA, L.I.L.; AMORIM C.; GUIMARÃES, S.P. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

BARRETO, F.M. **A política externa após a redemocratização**: Tomo I – 1985-2002. Brasília: FUNAG, 2012a.

_____. **A política externa após a redemocratização**: Tomo II – 2003-2010. Brasília: FUNAG, 2012b.

BUENO, C. Da agroexportação ao desenvolvimentismo (1889-1964). In: CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: EdUnB, 2011.

CERVO, A.L. Relações internacionais do Brasil. In: CERVO, A.L. (Org.) **O desafio internacional**: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: EdUnB, 1994.

_____. **Relações internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI, 2001.

_____. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Do projeto desenvolvimentista à globalização. In: CERVO, A.L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: EdUnB, 2011. Parte III.

_____. **Relações internacionais da América Latina**: de 1930 aos nossos dias. São Paulo: IBRI, 2013.

CORTÊS, O.H.D.G. **A política externa do Governo Sarney**: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia. Brasília: FUNAG, 2010.

COSTA, N.M. A componente histórica. In: COSTA, D. (Org.) **África e a estratégia nacional**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2013.

DANTAS, F.C.S.T. **Política externa independente**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

GASPARI, E. **A ditadura encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

MARO DA SILVA, M. **A independência de Angola**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

OLIVEIRA, H.A.; MOURÃO, F.A.A. O processo de definição da política africana do Brasil. In: OLIVEIRA, H.A.; ALBUQUERQUE, J.A.G. (Orgs.) **A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

PATRÍCIO, R.C.C. **Estudos de Área: América Latina**. Uma visão da América Latina. Lisboa: ISCSP-UTL, 2012.

SANCHES LIRA, P.V. A presença brasileira na África. In: COSTA, D. (Org.) **África e a estratégia nacional**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2013.

SARAIVA, J.F.S. **O lugar da África**: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias). Brasília: EdUnB, 1996.

_____. Um percurso acadêmico modelar: Amado Luiz Cervo e a afirmação da historiografia das relações internacionais no Brasil. In: MARTINS, E.C.R. (Org.) **Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina**. Brasília: IBRI, 2003.

_____. **A África no século XXI**: um ensaio acadêmico. Brasília: FUNAG, 2015.

SILVA, L.I.L. Discurso na sessão de posse no Congresso nacional. In: **Discursos selecionados do presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

VASQUEZ, J. The post-positivist debate: reconstructing scientific enquiry and international relations theory after enlightenment's fall. In: CLARK, I.; SMITH, S. (Eds.). **International relations theory today**. Cambridge: Polity Press, 2002.

VIZENTINI, P.F. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Artigos científicos

AMORIM, C. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, pp. 214-40, 2010. Edição especial.

BARRETO, F.M. A política externa durante o regime militar. **Política Externa**, São Paulo, v. 22, n. 4, pp. 7-15, 2014.

BURNS, E.B. Tradition and variation in brazilian foreign policy. **Journal of Inter-American Studies**, Miami, v. 9, n. 2, pp. 195-212, 1967. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/165093>>. Acesso: em 9 jan. 2016.

CERVO, A.L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, pp. 5-35, 2002.

_____. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, pp. 5-25, 2003.

_____. Os objetivos da política exterior de Lula. **Boletim meridiano 47**, Brasília, v. 5, n. 47, pp. 2-5, jun. 2004. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4225/3536>>. Acesso em: 3 abr. 2016.

CERVO, A.L., LESSA, A.C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014), **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, pp. 133-51, 2014.

CORNETET, J.M.C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, pp. 111-50, 2014.

DOMINGOS, C.S.M. A política externa independente do governo João Goulart (1961-1964) ou momentos quentes de uma Guerra Fria. **Métis (UCS)**, Porto Alegre, v. 7, pp. 257-76, 2008.

FERREIRA, W. A África na política externa brasileira: análise de distanciamentos e aproximações entre as décadas de 1950 e 1980. **Revista Acadêmica de Relações Internacionais**, Florianópolis, v. 2, n. 4, pp. 125-52, 2013.

FRANCHINI NETO, H. A política externa independente em ação: a conferência de Punta del Este de 1962. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 2, pp. 129-51, 2005.

GUIMARÃES, S.F. et al. A internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 42, pp. 47-92, 2014.

HIRST, M.; LIMA, M.R.S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, pp. 22-41, dez. 2010. Edição especial em português.

LECHINI, G. O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, pp. 55-71, out. 2008. Edição especial em português. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/p9-4_1.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2016.

MANZUR, T.M. A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio. **Lua Nova**, Rio de Janeiro, n. 93, pp. 169-99, 2014.

MENDONÇA JÚNIOR, W.; FARIA, C.A.P. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010), **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 58, n. 1, pp. 5-22, 2015.

MESQUITA, M.M.C. Brasil 1961-1964: inflação, estagnação e ruptura. **Textos para discussão PUCRio**, Rio de Janeiro, n. 569, pp. 1-27, 2010.

OLIVEIRA, G.Z. Política africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma? **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 6, n. 29, pp. 33-47, 2015.

PATRÍCIO, R.C.C. Os investimentos e as multinacionais brasileiros em Angola no marco da política africana do Brasil, pp. 1-24, 2016. Artigo a ser publicado em livro conjunto, no prelo.

PENNA FILHO, P. A evolução da política africana do Brasil contemporâneo. In: **II Encontro Memorial “Nossas Letras na História da Educação”**. Ouro Preto: ICHS-UFOP, pp. 1-49, 2009. Disponível em: <<http://www.ichs.ufop.br/memorial/conf/mr4d.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

PENNA FILHO, P.; LESSA, A.C.M. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 39, pp. 57-81, 2007.

PIMENTEL, J.V.S. Relações entre o Brasil e a África subsaariana, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 1, pp. 5-23, 2000.

QUADROS, J. A política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, ano IV, n. 14, pp. 125-33, 1961a.

_____. A nova política externa do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, pp. 150-56, 1961b.

RIBEIRO, C.O. Crise e Castigo: as relações Brasil-África no governo Sarney, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, pp. 39-59, 2008.

_____. Adjustment Changes: A política Africana do Brasil no Pós-Guerra Fria, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 35, pp. 55-79, 2010.

SANTANA, I. O despertar empresarial brasileiro para o mercado africano nas décadas de 1970 a 1990. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, pp. 139-95, 2003a.

_____. Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, pp. 113-37, 2003b.

SANTOS, L.C.M. A política externa brasileira para a África negra: da “interdependência” ao “pragmatismo responsável” (1964-1979). **Universitas FACE**, Brasília, v. 1, n. 1, pp. 1-13, 2003. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/face/article/view/597/393>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

SARAIVA, J.F.S.; GALA, I.V. **O Brasil e a África no Atlântico Sul**: uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul. pp. 1-15, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/sombra.rtf>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

SARAIVA, J.F.S. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian atlantic policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, pp. 169-82, 2010. Edição especial.

SARAIVA, M.G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações internacionais**, Florianópolis, n. 44, pp. 25-35, 2014.

SEABRA, P. A harder edge: reframing Brazil’s power relation with Africa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 1, pp. 77-97, 2014.

SILVA, M.K. Leituras para a política externa independente (1961-1964). **Boletín Informativo de la Cátedra Brasil**, Buenos Aires, n. 5, pp. 1-12, 2011. Disponível em: <http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/25/catedra_brasil/art_klein_silva.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2016.

STOLTE, C. Brazil in Africa: just another BRICS country seeking resources? **Chatham House Briefing Paper**, Londres, pp. 1-20, 2012. Disponível em: <http://www.eurodad.org/files/integration/2013/06/1112bp_brazilafrika.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2016.

_____. Brazil’s South-South cooperation with Africa 2003-2013: a decade of Brazilian outreach towards its Atlantic neighborhood. **CEBRI**, Rio de Janeiro, ano IX, v. 2, pp. 1-23, 2014.

STUENKEL, O. O Brasil na África: uma ponte sobre o Atlântico? **Política Externa**, São Paulo, v. 22, n. 3, pp. 65-73, jan./fev./mar. 2014, 2014a.

_____. Is Brazil abandoning its global ambitions? **Post-Western World**, 15 fev., 2014b. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/02/15/brazil-abandoning-ambitions/>>. Acesso em: 3 jun. 2016.

VEIGA, P.M. **Investimentos brasileiros na África**: características, tendências e agenda de políticas. Rio de Janeiro: CINDES, 2014.

VIANA, S.M.K. **Política externa independente**: fundamentos e reflexos nas relações internacionais do Brasil (1961-1964). Fortaleza: ANPUH, pp. 1-10, 2009.

VILAS-BÔAS, J.C. Os investimentos brasileiros na África no governo Lula: um mapa. **Meridiano 47**, Brasília, v. 12, n. 128, pp. 3-9, 2011.

VIZENTINI, P.F. O Brasil e o mundo: a política externa e suas fases. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, pp. 134-54, 1999.

_____. Itamaraty: crise na política externa ou disputa interna? **Jornal da Universidade**, Porto Alegre, ano XVII n. 165, p. 10, 2013b. Disponível em: <https://issuu.com/jornaldauniversidade/docs/ju_165_-_novembro_2013/10>. Acesso em: 3 jun. 2016.

VIZENTINI, P.F.; SILVA, A.L.R. Brazil and the economic, political and environment multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, pp. 54-72, 2010. Edição especial.

Teses e dissertações

GAIO, G.F.F. **O público, o privado e a economia política angolana**: um estudo sobre a inserção das construtoras brasileiras em Angola. Dissertação de Mestrado em estudos africanos. Lisboa: ISCSP – UTL, 2014.

Documentos e relatórios oficiais

ABC (Agência Brasileira de Cooperação). **Apresentação no CEBRI**, 2009. Disponível em: <<http://www.cebri.com.br/midia/documentos/minmarcofaranichinanaafrica972003.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. **A cooperação técnica do Brasil para a África**, 2010. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Content/abc/docs/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. **Brazilian technical cooperation**, 2011. Disponível em: <<https://www.oecd.org/swac/events/49257793.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

_____. **Projetos – cooperação Sul-Sul**, 2015. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

_____. **África – Por Segmento de Cooperação (2000-2014)**, 2016a. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaSegmentoCooperacao>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

_____. **África – Execução Financeira (2000-2014)**, 2016b. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaExecucaoFinanceira>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

ADB (The African Development Bank Group). **Brazil's economic engagement with Africa. Africa Economic Brief**, v. 2, n. 5, pp. 1-11, 2011. Disponível em: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Brazil's_Economic_Engagement_with_Africa_rev.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2016

ANP (Agência Nacional do Petróleo). **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis 2014**. Rio de Janeiro: ANP, 2014.

BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). **BNDES inaugura escritório de representação na África**, 2013. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2013/institucional/20131206_africa.html>. Acesso em: 7 jun. 2016.

_____. **Relatório Anual 2014**, 2014. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anual/index.html>. Acesso em: 9 jun. 2016.

_____. **BNDES Organização e Desempenho**, 2015a. Disponível em: <<http://www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument?docverid=bb91ffd8-1b2d-4f7e-a187-300d08a01e16;1.0>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

_____. **Financiamentos de exportação de serviços de engenharia, contratados desde 2002**, 2015b. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/consulta_as_operacoes_exportacao/planilhas_exportacao_pos_embarque.html>. Acesso em: 9 jun. 2016.

BRASIL. **Viagens Internacionais da Presidenta da República/2011**, 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

_____. **Viagens Internacionais da Presidenta da República/2012**, 2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

_____. **Viagens Internacionais da Presidenta da República em 2013**, 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

_____. **Viagens Internacionais da Presidenta da República em 2014**, 2014. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

FDC (Fundação Dom Cabral). **Ranking transnacionais brasileiras**: repensando as estratégias globais. FDC, 2010. Disponível em: <<http://www.fdc.org.br/professoresepesquisa/publicacoes/Paginas/publicacao-detalle.aspx?publicacao=18123>>. Acesso em: 22 maio 2016.

FGV (Fundação Getúlio Vargas). **Desigualdade de Renda na Década**. FGV, 2010. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/cps/bd/DD/DD_Neri_Fgv_TextoFim3.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e BM (Banco Mundial). **Ponte sobre o Atlântico – Brasil e África Subsaariana**: parceria Sul-Sul para o crescimento. Brasília-DF: IEPA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12637>. Acesso em: 26 mar. 2016.

MRE (Ministério das Relações Exteriores). **Balanço da política externa brasileira 2003-2010**. Brasília-DF, 2011a .

_____. **Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo - 2003 a 2010**. Brasília-DF, 2011b.

ODEBRECHT. **Relatório Anual 2008/2009**. Salvador: Odebrecht, 2009. Disponível em: <http://odebrecht.com/sites/default/files/relatorio_anual_2009_portugues.pdf>. Acesso em: 4 maio 2016.

_____. **Relatório Anual 2009/2010**. Salvador: Odebrecht, 2010. Disponível em: <http://odebrecht.com/sites/default/files/relatorio_anual_2010_portugues.pdf>. Acesso em: 4 maio 2016.

PETROBRAS. **Relatório de gestão 2011**. Petrobras, 2012. Disponível em: <<http://sites.petrobras.com.br/downloads/about-us/profile/transparency/doc/AUDITORIA/relatorio-gestao-petrobras-2011.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2016.

Artigos de jornais e revistas

BBC BRASIL Brasil perdoa quase US\$ 900 milhões em dívidas de países africanos. **BBC BRASIL**, 25 maio 2013. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130520_perdao_africa_mdb>. Acesso em: 27 maio 2016.

BBC NEWS. Brazil elects Dilma Rousseff as first female president. **BBC NEWS**, 1 nov. 2010a. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-latin-america-11662623>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

_____. Enduring legacy of Brazil's Lula. **BBC NEWS**, 27 dez. 2010b. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-latin-america-12068515>>. Acesso em: 10 maio 2016.

COSTAS, R. Baixa do petróleo põe em xeque “plano pré-sal” para o Brasil. **BBC BRASIL**, 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160112_petrobras_petroleo_ru>. Acesso em: 23 abr. 2016.

EXAME. Angola celebra 10 anos de paz após guerra civil. **Revista Exame**, 2012. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/angola-celebra-10-anos-de-paz-apos-guerra-civil>>. Acesso em: 22 maio 2016.

FLECK, I. Após expansão sob Lula, Dilma segura vagas na diplomacia. **Folha de São Paulo**, 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/04/1256995-apos-expansao-sob-lula-dilma-segura-vagas-na-diplomacia.shtml>>. Acesso em: 31 maio 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Oposição e guinada ao centro fazem Lula e PT vencerem a primeira eleição presidencial. **Folha de São Paulo**, 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/governolula/presidente-o_eleito.shtml>. Acesso em: 17 maio 2016.

GLOBO. Angola celebra 10 anos de paz, depois de 42 anos de violência. **Globo**, 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/04/angola-celebra-10-anos-de-paz-depois-de-42-anos-de-violencia.html>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

MELLO, P.C. Brasil recua e reduz projetos de cooperação e doações para a África. **Folha de São Paulo**, 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/03/1606466-brasil-recua-e-reduz-projetos-de-cooperacao-e-doacoes-para-a-africa.shtml>>. Acesso em: 22 maio 2016.

SCHREIBER, M. Dilma viaja menos da metade que Lula ao exterior. **BBC BRASIL**, 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150113_dilma_viagens_internacionais_ms_lgb>. Acesso em: 30 maio 2016.

Bases de dados

BCB (Banco Central do Brasil). **Série histórica do Balanço de Pagamentos**, 2016. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/Seriehist_bpm6.asp>. Acesso em: 20 abril 2016.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Série histórica: Produto Interno Bruto variação em volume 1948-2014**. IBGE, 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 24 abril 2016.

INVEST & EXPORT BRASIL. **Indicadores econômicos e comerciais**. Invest & Export Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.investexportbrasil.gov.br/indicadores-economicos-e-comerciais>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior). **Balança comercial Brasil-África: Série Histórica**. Brasília: MDIC, 2016a.

_____. **Balança comercial Brasil-Angola: Série Histórica**. Brasília: MDIC, 2016b.